
CENTRES FERMÉS POUR ÉTRANGERS

ÉTAT DES LIEUX

Décembre 2016



Éditrice responsable : Caroline Intrand, CIRÉ asbl, rue du vivier, 80-82, 1050 Bruxelles

Rédaction : Caritas international, CIRÉ, Ligue des droits de l'Homme, MRAX

Date de publication : décembre 2016

Dit verslag is ook verkrijgbaar in het Nederlands.

Ce rapport est téléchargeable au format PDF sur le site www.cire.be

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
Structure et contenu du rapport	7
Note méthodologique	8
Forces et limites de la méthode choisie	9
I. DESCRIPTION DES CENTRES FERMÉS	10
// A. Le « centre de rapatriement 127bis » (Steenokkerzeel)	14
// B. Le centre Caricole	15
// C. Le centre « pour illégaux » de Bruges	16
// D. Le centre « pour illégaux » de Merksplas	16
// E. Le centre « pour illégaux » de Vottem	17
II. LA DÉTENTION EN CENTRE FERMÉ : CHIFFRES ET COMMENTAIRES	18
// A. Combien de personnes en centre fermé ?	21
// B. Qui est enfermé ?	25
// C. Combien de temps reste-t-on en centre fermé ?	35
// D. Comment sort-on de centre fermé ?	38
// E. Les exceptions au régime de groupe	50
// F. La Commission des plaintes, un dispositif totalement défaillant	52
// G. Révoltes et actes de désespoir	52
III. LA DÉTENTION EN CENTRE FERMÉ AU REGARD DES DROITS FONDAMENTAUX	54
// A. Une privation de liberté trop souvent critiquable	56
// B. Un contrôle insuffisant de la légalité de la détention	60
// C. La détention, une mesure qui ne prend pas en compte le droit à vie familiale et l'intérêt supérieur de l'enfant ?	63
// D. Une détention peu respectueuse de la dignité humaine	71
IV. ENJEUX LIÉS À LA DÉTENTION DE CERTAINES CATÉGORIES DE LA POPULATION	78
// A. Des demandeurs d'asile en centre fermé	80
// B. L'ordre public au cœur de la politique d'enfermement	89
RECOMMANDATIONS	98
REMERCIEMENTS	102

INTRODUCTION





La détention administrative existe en Belgique depuis 1988. Loin des regards, à l'abri des commentaires de la société civile qui n'y a un accès que très restreint, des milliers d'hommes et de femmes sont chaque année détenus en centres fermés. Dans ces centres de détention, dont la dimension carcérale a maintes fois été dénoncée, sont reléguées des personnes étrangères n'ayant pour la plupart commis aucun crime. Dépourvues des documents nécessaires pour séjourner légalement en Belgique, on les enferme des jours, des semaines, voire des mois durant, pour organiser leur expulsion ou pour examiner leur demande d'asile. L'invisibilité et l'inaccessibilité de ces lieux empêchent leur nécessaire contrôle démocratique. Ils posent question en termes de respect des droits et des procédures mais aussi en termes de dignité humaine.

Alors que la liberté constitue un droit fondamental et que sa privation n'est autorisée qu'à titre exceptionnel et suivant des conditions strictes, la détention des personnes en situation irrégulière semble être un des moyens privilégiés de gestion des migrations en Belgique, qu'ils arrivent sur le territoire, qu'ils demandent l'asile ou qu'ils soient en situation irrégulière.

L'actualité montre combien la détention est un outil phare d'une politique migratoire ultra sécuritaire. La volonté du politique d'afficher un dispositif d'enfermement impressionnant, d'y placer à nouveau les familles, de donner un message de fermeté au grand public, montre à quel point la détention des migrants est un instrument de communication politique. La détention renforce l'image du migrant comme étant « sans papiers », « illégal », voire criminel, alors qu'il s'agit bien souvent de personnes cherchant à fuir un pays qui les menace et à obtenir une protection ailleurs par l'obtention d'un statut de réfugié. Pour le grand public, il est logique de percevoir les migrants comme des criminels puisque – comme les criminels – ils sont enfermés; que ce soit dans un centre fermé ou en prison, peu importe. Cette stigmatisation nuit gravement à l'image que l'on se fait des étrangers, mais elle renforce également un

sentiment d'insécurité, et porte lourdement atteinte au vivre ensemble. Il est fondamental que des voix alternatives puissent se faire entendre pour décrire une autre réalité : celle de l'enfermement d'êtres humains, qui n'ont pour l'énorme majorité commis aucun crime, victimes d'une politique injuste et inutile qui s'auto-justifie en renvoyant une fausse image des personnes migrantes.

Les associations qui sont à l'initiative de cet état des lieux, rassemblées au sein d'une plateforme appelée « Transit », observent depuis plus de 25 ans le dispositif de détention administrative des étrangers en Belgique, constitué des cinq centres fermés. En dehors de quelques organismes officiels et des parlementaires, seule une série d'organisations accréditées – dont nous sommes – peut pénétrer dans les centres de détention pour en observer le fonctionnement et pour rencontrer des détenus. Le « groupe Transit » est principalement composé des visiteurs de ces associations accréditées.

Il rencontre, au total, environ 600 détenus par an; un échantillon qui représente autour de 10% du nombre total de personnes détenues en centre fermé.

Ce nouvel état des lieux des centres fermés en Belgique fait écho et donne suite à celui qui avait été publié dix ans plus tôt, en octobre 2006, par un réseau d'associations¹ très similaire au collectif de rédaction du présent rapport. L'état des lieux de 2006 visait à permettre aux politiques et au grand public de prendre connaissance d'une certaine réalité des centres fermés, en faisant le point sur une série de problématiques telles que les aspects psycho-médico-sociaux de la détention ou encore la question des pressions et des violences vécues en détention. Ce rapport fut le déclencheur d'un processus qui conduisit le Parlement à commander au Médiateur fédéral un rapport d'audit sur le fonctionnement des centres fermés, rapport qui a formulé pas moins de 183 recommandations².

Dix ans plus tard, mise à part la sortie des enfants des centres fermés – avancée notable intervenue en 2008 grâce à la lutte du monde associatif –, très peu des recommandations émises en 2006 ont été mises en œuvre. On assiste au contraire à une régression en termes de respect des droits, avec une recrudescence du nombre de demandeurs d'asile en détention, la menace du retour des enfants dans les centres fermés, le déchirement de familles dont un membre se retrouve enfermé puis expulsé et, surtout, la volonté d'augmenter un dispositif sur lequel très peu de regards critiques peuvent être portés.

Nous souhaitons, à travers ce nouvel état des lieux des centres fermés, permettre au public de porter un regard autre, neuf, sur la réalité des lieux d'enfermement administratif en Belgique, loin des fantasmes médiatiques et politiques actuels.

STRUCTURE ET CONTENU DU RAPPORT

Le présent état des lieux des centres fermés s'inspire de la structure du rapport de 2006 pour les parties descriptives (I) et statistiques (II), ce qui permet de mettre en avant les quelques évolutions du dispositif au cours des dix dernières années. Les deux parties suivantes (III et IV) abordent quelques grandes problématiques de fond, considérées par le groupe Transit comme particulièrement prégnantes et préoccupantes. Parmi elles, ce sont les conditions d'arrestation des détenus et le contrôle de la détention, la séparation des familles et l'enfermement des demandeurs d'asile qui soulèvent le plus d'interrogations en termes de respect des droits fondamentaux et des textes qui les garantissent. Ces interrogations doivent être portées à la connaissance du public. Pour autant, cela ne signifie pas que les aspects médicaux et les violences, au cœur du précédent état des lieux, ont disparu. Malheureusement, bon nombre de constats faits en 2006 pourraient être remis à l'ordre du jour aujourd'hui. Les thèmes que nous avons choisi de développer dans le présent rapport sont ceux qui ont été identifiés comme les plus récurrents et marquants sur le terrain par les visiteurs.

Ce nouvel état des lieux comporte donc quatre parties.

La première décrit brièvement les centres, leur organisation et le climat qui y règne.

1 Aide aux personnes déplacées, Caritas international, le CIRÉ, Jesuit refugee service, la Ligue des droits de l'Homme asbl, le MRAX, Point d'appui, le Service social de Solidarité socialiste, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Centres fermés pour étrangers : État des lieux*, octobre 2006.

2 Le Médiateur fédéral, *Investigation sur le fonctionnement des centres fermés gérés par l'Office des étrangers*, juin 2009, pages 227 à 240.

La deuxième présente les chiffres et statistiques de la détention. Les sources sont de deux ordres :

- les rapports officiels de l'Office des étrangers et des centres fermés : ils portent sur l'année 2014 ;
- les rapports de visites du groupe Transit : compilation des données recueillies pas nos visiteurs, accompagnées de commentaires et constats. Ces données de visites ont été recueillies tout au long de l'année 2015.

La troisième partie met en perspective la détention au regard des droits fondamentaux tels que définis dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme : la question de la séparation des familles, le respect des balises qui s'imposent à la privation de liberté et des procédures censées les garantir, l'interdiction des traitements inhumains et dégradants.

La quatrième partie traite, d'une part, de la détention des demandeurs d'asile et des procédures spécifiques liées à cette catégorie de personnes ; et, d'autre part, du lien établi entre l'ordre public et la détention administrative, ainsi que des conséquences que peut avoir un problème d'ordre public – avéré ou présumé – pour un étranger.

Enfin, et au regard des nombreux constats soulevés dans ce rapport, nous formulons une série de recommandations à l'égard des décideurs politiques et de l'Office des étrangers, et ce, non sans questionner plus fondamentalement le bienfondé et la légitimité des centres fermés.

Donner à voir et partager ces observations, 10 ans après le premier état des lieux, a pour objectif de contribuer à porter un regard critique sur ces centres fermés, en vue de proposer un discours alternatif au discours dominant et de contribuer ainsi à ce que la dignité et les droits des personnes étrangères soient enfin respectés. Nous l'envisageons comme une contribution à la nécessaire réflexion des citoyens et à la complexification du débat, caractéristiques essentielles d'une société démocratique.

NOTE MÉTHODOLOGIQUE

Le présent rapport repose essentiellement sur les visites effectuées dans les cinq centres fermés belges par la dizaine de visiteurs accrédités par les associations suivantes : JRS-Belgium, Caritas international, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Point d'appui et Aide aux personnes déplacées.

Ces visiteurs se rendent sur place une fois par semaine ou tous les quinze jours, assurant ainsi ensemble une présence régulière dans les cinq centres fermés de Belgique : Caricole, 127bis, Bruges, Merksplas et Vottem.

Les visites consistent essentiellement à rencontrer les détenus et à offrir à ceux qui le souhaitent une écoute attentive à leur situation, comme à leur vécu. Les entretiens ont également un caractère socio-juridique et les visiteurs peuvent se faire l'intermédiaire, pour peu qu'ils y soient expressément mandatés par les détenus, avec le personnel du centre, le médecin, l'avocat... Ainsi, les visiteurs collectent dans des « rapports de visite » des informations sur les situations rencontrées dans chacun des cinq centres fermés, qui sont ensuite analysées au sein du groupe Transit.

C'est principalement à partir de ces rapports de visites effectuées en 2015 et de leur analyse que nous avons conçu et rédigé le présent rapport.

Les données collectées ont été compilées de manière à permettre à la fois la mise en évidence de témoignages et l'établissement de statistiques. Les statistiques obtenues combinées aux témoignages nous permettent de construire un regard documenté sur ce qu'il se passe en centre fermé, complémentaire, voire parfois contradictoire par rapport aux chiffres fournis par l'Office des étrangers et par rapport à certains discours politiques.

FORCES ET LIMITES DE LA MÉTHODE CHOISIE

La rédaction de cet état des lieux a été réalisée par plusieurs organisations membres du groupe Transit, sur base d'un travail collaboratif établi sur le long terme. Ce travail est le fruit d'une intense collaboration ainsi que de l'élaboration d'une vision partagée et, en ce sens, peut être d'emblée valorisé.

Nos organisations ont conscience du caractère incomplet de ce rapport. En effet, nous avons dû poser des choix parmi la multitude des problématiques observées sur le terrain par les visiteurs, et en laisser certaines – parfois graves – de côté. Par ailleurs, alors que nous disposons des rapports d'activités propres à chaque centre pour l'année 2014, nous n'avons pu obtenir ceux de l'année 2015. Or, en 2015, l'extension de la capacité des centres, l'augmentation du nombre de vols sécurisés, l'augmentation du nombre d'expulsions visant ceux que le Secrétaire d'État à l'asile et à la migration nomme les « criminels illégaux » et l'augmentation du nombre de demandes d'asile introduites en Belgique a provoqué des changements importants au sein des centres fermés. Faute de disposer des données officielles contenues dans les rapports d'activités 2015, nous n'avons pas encore pu confronter nos données à celles de ces rapports. On pense ici, entre autres, aux nationalités principalement détenues, aux catégories de personnes détenues (ratio demandeurs d'asile / personnes en séjour irrégulier), aux durées réelles de détention, aux recours aux mesures d'isolement.

Le travail est incomplet à un autre titre : notre statut de « visiteurs » ne nous donne malheureusement pas un accès libre et complet à l'information sur la situation des détenus, ni sur les démarches et les décisions de l'administration à leur égard. Il demeure donc – y compris pour le groupe Transit – une certaine opacité sur les mécanismes de fonctionnement interne des centres, comme sur les pratiques d'expulsion. Nous faisons état de ce qui nous a été dit par les centaines de détenus rencontrés, en accordant crédit aux témoignages multiples et concordants et en ne retenant que les propos récurrents.

Enfin, l'essentiel des informations recueillies par les visiteurs reposent sur les témoignages des détenus rencontrés. Nous sommes conscients de leur caractère souvent subjectif, mais – outre le crédit accordé à chaque parole – nous n'avons retenu que ceux qui exposent des faits ou émettent des commentaires et ressentis entendus très régulièrement. Les petits encadrés qui ponctuent le texte sont des extraits de témoignages de visiteurs et/ou de détenus, visant à appuyer et illustrer nos observations.

I. DESCRIPTION DES CENTRES FERMÉS





La Belgique compte actuellement cinq centres fermés, quatre sont situés en Flandre et un en Wallonie. Ces centres fermés ont été progressivement mis en place à partir de la fin des années 1980. Leur naissance officielle remonte à une loi du 6 mai 1993. Ces centres fermés sont gérés par l'Office des étrangers, administration qui dépend du Secrétaire d'État à l'asile et à la migration.

Près de la moitié des fonctionnaires de l'Office des étrangers travaillent au sein de ces cinq centres fermés. La grande majorité du personnel des centres fermés est constituée de gardiens. Viennent ensuite, par ordre d'importance, les fonctionnaires chargés à la fois d'accompagner psychologiquement et socialement les détenus et de les inciter au respect de la décision d'éloignement, des éducateurs et les équipes de direction de chaque centre fermé.

Y sont enfermées à la suite d'une décision administrative des personnes étrangères, dans l'attente soit d'une autorisation de séjour en Belgique, soit d'une expulsion, qu'il s'agisse d'un éloignement du territoire ou d'un refoulement depuis la frontière. La détention est définie par l'État belge non pas comme une sanction, mais comme un moyen d'exécuter une mesure d'expulsion.

Trois de ces centres fermés, à savoir ceux de Bruges (CIB), de Merksplas (CIM) et de Vottem (CIV), sont des centres dits pour « illégaux »³. La majorité des étrangers qui y sont détenus ne disposent pas ou plus d'un droit de séjour en Belgique. On y trouve aussi des demandeurs d'asile, qui ont introduit leur demande soit à l'Office des étrangers, soit depuis le centre fermé même.

3 Le terme « illégal » n'est, selon nous, pas approprié pour qualifier les personnes détenues en centre fermé, ni d'ailleurs quelle personne que ce soit. Le recours à ce terme est dénigrant étant donné que, par définition, personne n'est illégal. Ne peuvent être illégaux que des actes, tels l'entrée ou le séjour sur un territoire donné. Aussi, l'illégalité est le résultat non pas d'un choix délibéré mais d'une politique restrictive en matière de titres de séjour. Parce que le terme illégal stigmatise et criminalise les personnes qu'il désigne, nous choisirons dans le présent état des lieux de parler non pas d'« illégaux » ni d'étrangers « en séjour illégal », mais de « personnes en séjour irrégulier ».

Les deux autres centres fermés se trouvent à proximité immédiate de l'aéroport de Bruxelles-National, sur la commune de Steenokkerzeel. Le plus ancien, le « centre de rapatriement 127bis »⁴, porte assez mal son nom car la majorité des personnes qui y sont détenues ne le sont pas pour être rapatriées dans leur pays, mais sont en attente d'un transfert vers un autre pays membre de l'Union européenne, responsable de l'examen de leur demande d'asile. Le plus récent, le Caricole⁵, renferme quant à lui très majoritairement des étrangers qui, lors de leur atterrissage à l'aéroport de Bruxelles-National, ont fait l'objet d'un refus d'accès au territoire pour des motifs divers. Parmi ces détenus, on trouve un nombre significatif de demandeurs d'asile.

La capacité totale des cinq centres s'élevait à 452 places au mois de novembre 2015. Dans sa note de politique générale de novembre 2015⁶, le Secrétaire d'État à l'asile et à la migration déclarait vouloir porter cette capacité à 605 places en 2016. À l'heure d'écrire ces lignes, elle était de 583 places.

Il convient de mentionner qu'un étranger peut être détenu sur décision de l'Office des étrangers dans d'autres lieux que ces centres fermés.

Il s'agit d'une part des centres INAD situés dans les aéroports régionaux belges (ceux de Gosselies, Bierset, Deurne, Wevelgem et Ostende). Ces centres, en fait des locaux avec quelques lits, ne sont pas gérés par l'Office des étrangers, mais par l'exploitant de ces aéroports. Ils sont destinés aux étrangers qui, arrivant sur le sol belge en provenance de pays situés en dehors de l'Espace Schengen, se sont vu refuser l'accès au territoire lors du contrôle douanier. Selon la réglementation en vigueur, dans ce cas, l'étranger peut être détenu jusqu'à 48h dans le centre INAD dans l'attente de son refoulement. Passé ce délai, l'étranger qui n'a pas pu être

4 Le centre 127bis existe depuis 1994.

5 Le centre Caricole a été inauguré en 2012 et remplace les anciens centres 127 et INAD de l'aéroport de Bruxelles-National, désormais fermés.

6 Ch. Repr., Note de politique générale, Asile et Migration, 3 novembre 2015, DOC 54 1428/019, p.19.

refoulé doit être transféré dans l'un des cinq centres fermés gérés par l'Office des étrangers. Dans la pratique, ces centres, inaccessibles aux ONG, ne sont plus utilisés.

Depuis 2008, l'Office des étrangers peut également détenir dans des « maisons de retour » des familles avec des enfants mineurs ayant fait l'objet d'un refus d'accès au territoire ou d'un ordre de quitter le territoire (OQT) parce qu'elles n'avaient pas le droit de séjour. Ces « maisons » sont réparties sur cinq sites (Tubize, Beauvechain, Sint-Gillis-Waas, Zulte et Tiel) et comprennent au total 27 unités d'habitation, pour une capacité totale de 169 lits. Ces unités d'habitation peuvent être des maisons, des appartements ou de simples studios.

Les familles qui y sont placées par l'Office des étrangers sont considérées d'un point de vue juridique comme détenues, alors qu'une maison de retour n'est ni fermée à clé ni gardée. Les familles sont néanmoins soumises, à ce titre, à différentes obligations qui restreignent leur liberté. Citons, par exemple, le fait qu'il leur est imposé de rester dans la maison durant la nuit ou durant certaines plages horaires imposées par le fonctionnaire de l'Office des étrangers à qui est confié l'accompagnement des familles ; le fait que lorsque la famille comporte deux parents, l'un des parents doit en principe toujours rester présent dans la maison...

Ces maisons ont été créées suite à la décision du gouvernement belge de ne plus détenir d'enfants mineurs en centre fermé. Elles restent cependant des lieux de détention aux yeux de la loi. Les maisons de retour sont régulièrement visitées par l'association Jesuit refugee service - Belgium. Ces maisons ayant fait en 2015 l'objet d'un rapport d'analyse⁷ par le groupe de travail « Détention » de la Plate-forme Mineurs en exil, les auteurs du présent état des lieux n'ont pas estimé utile de revenir sur la situation des familles qui y sont placées par l'Office des étrangers.

7 Laetitia Van der Vennet, *Détention des enfants en familles en Belgique : analyse de la théorie et de la pratique*, Plate-forme Mineurs en exil, 2015.

Le fonctionnement des centres fermés est réglé par l'arrêté royal du 2 août 2002⁸. Outre cet arrêté royal, chaque centre fermé dispose de son propre règlement d'ordre intérieur.

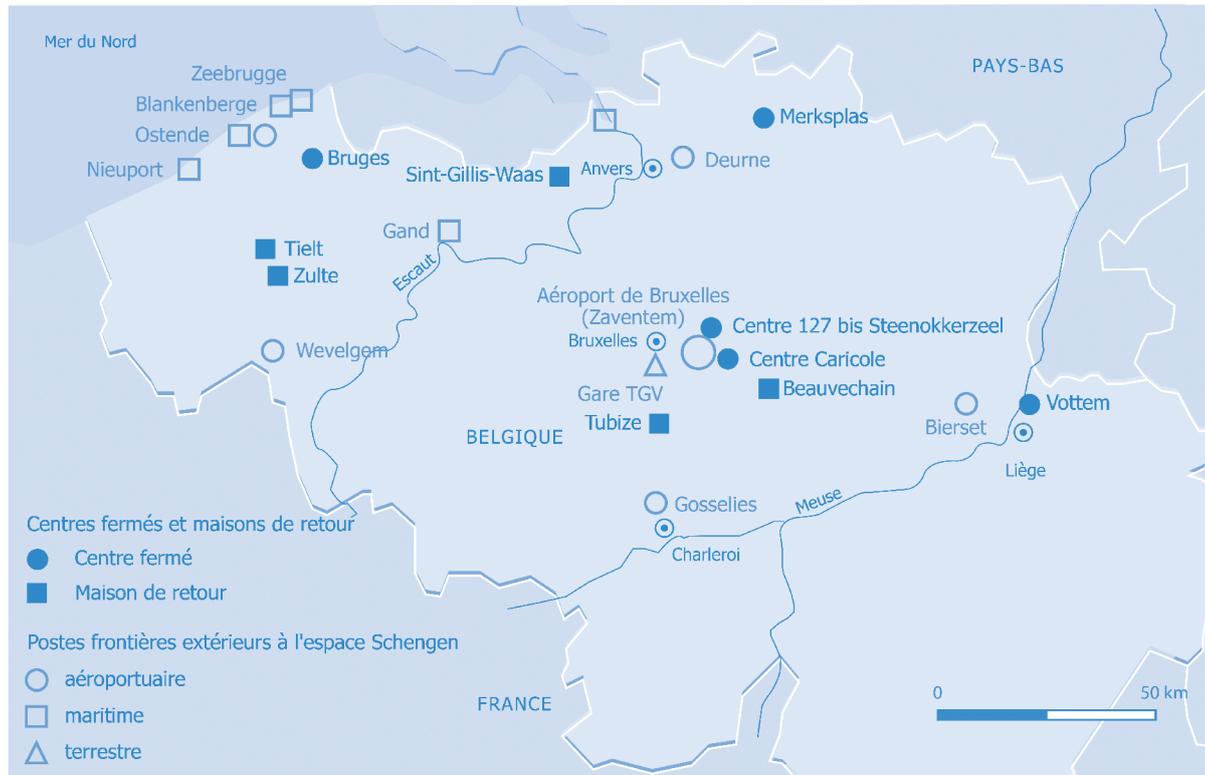
De manière générale, les détenus sont soumis à un régime de groupe. Ce régime laisse très peu d'intimité aux détenus, notamment lorsqu'il est appliqué de manière stricte. À l'exception des détenus malades, mis en isolement disciplinaire ou mis en « régime adapté », les détenus sont enfermés la nuit dans des chambres de 4 à 6 personnes ou, pour ce qui est du centre fermé de Bruges, dans des dortoirs prévus pour jusqu'à 20 personnes. L'infrastructure des centres fermés, les dispositifs de sécurité en cascade (doubles grilles ou murs d'enceintes, portes cadenassées, barreaux aux fenêtres, impossibilité d'ouvrir la plupart de celles-ci), la surveillance quasi-constante des détenus, les règles de vie très strictes, le recours aux sanctions disciplinaires, l'organisation de fouilles, l'accès limité à l'air libre dans les cours de certains centres présentent de nombreuses analogies avec l'univers carcéral des prisons. La détention y suscite un fort sentiment d'injustice dès lors qu'elle ne vient pas sanctionner un acte pénalement répréhensible⁹.

Elle est parfois vécue comme pire que la prison dans la mesure où le détenu ignore le plus souvent quand prendra fin sa détention.

8 Arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

9 Si le séjour irrégulier sur le territoire reste selon le droit belge un délit, la mise en détention en centre fermé ne fait pas suite à une décision judiciaire prise sur base des dispositions pénales qui sanctionnent ce délit. Cette question sera développée plus avant au dernier chapitre de cet état des lieux.

Localisation des centres fermés et des maisons de retour en Belgique



// A. LE « CENTRE DE RAPATRIEMENT 127BIS » (STEENOKKERZEEL)

Le centre 127bis est entré en activité début 1994. Il se situe à Steenokkerzeel, à 400 mètres d'un tunnel passant sous une des pistes de l'aéroport de Bruxelles-National. Il est entouré de deux rangées de grillages.

Le centre est constitué de quatre bâtiments. Le premier, sans étage, est affecté essentiellement aux locaux du personnel social, administratif. Le deuxième comprend l'aile médicale. Au-delà d'une cour intérieure, et derrière des rangées de treillis surmontés de fils de fer barbelés, hautes de cinq mètres, on entre dans le troisième bâtiment, réservé aux détenus. À chacun des deux étages de cette seconde partie, il y a deux ailes, séparées par un palier central, d'où les gardiens peuvent surveiller le corridor de chaque aile, à partir d'une baie vitrée. À gauche et à

droite du corridor, on trouve d'abord, se faisant face, le local pour les fumeurs et le bureau du personnel. Ensuite, la salle à manger (qui est aussi la salle commune, souvent bruyante), les toilettes et douches, puis, face à face également, 11 chambres qui s'apparentent à des cellules¹⁰ de 4 lits, une étagère, des chaises et, au fond, une fenêtre avec des barreaux. Ces deux ailes sont réservées exclusivement aux hommes. Au rez-de-chaussée, une des ailes comporte également 11 cellules de 4 lits réservées aux femmes isolées, aux familles avec des enfants majeurs ou aux couples sans enfants. L'autre aile du rez-de-chaussée est utilisée pour différentes activités avec les détenus. Un quatrième bâtiment reliant le bâtiment du personnel et le bâtiment des détenus est utilisé pour y mettre des détenus en régime adapté (isolement consenti) et pour les isolements disciplinaires. Une autre annexe du bâtiment permet aussi de loger durant une nuit des personnes en provenance d'un autre centre fermé la veille de leur expulsion.

¹⁰ Nous préférons le terme « cellules », au vu du manque d'intimité garantie et de la possibilité, pour le personnel de sécurité, d'y enfermer les détenus.

Au mois d'octobre 2016, la capacité théorique du centre s'élevait à 120 places.

Le rapport d'activités 2014 du centre indique que cette année-là, 897 détenus y ont été inscrits (enregistrés).

Dans ce centre sont détenus, principalement, des demandeurs d'asile en voie d'être transférés vers un autre État membre de l'UE, ainsi que des personnes arrêtées sur le territoire belge alors qu'elles se trouvaient en séjour irrégulier.

Durant la journée, les cellules des détenus sont ouvertes et les détenus peuvent se rendre des lieux de séjour (réfectoires) à leurs lits et vice versa.

//////
SPÉCIFICITÉ : C'EST DANS CE CENTRE QUE SONT DÉTENUS LE PLUS DE DEMANDEURS D'ASILE RELEVANT DU RÈGLEMENT DUBLIN.
 //////

// B. LE CENTRE CARICOLE

Également situé à Steenokkerzeel, près de l'aéroport de Bruxelles-National et à quelques centaines de mètres du centre 127bis, le centre Caricole est le plus récent des centres fermés. Il a été inauguré le 25 avril 2012 par la Secrétaire d'État à l'asile et à la migration de l'époque, Maggie De Block. Il a pris la place du centre INAD de Zaventem et du centre 127 à Melsbroek, fermés la même année. La fermeture de ces deux centres fermés était réclamée depuis de nombreuses années en raison, pour le 127, de la vétusté des lieux (il datait de 1988) et du mauvais état des infrastructures (modules en préfabriqué) et, pour le centre INAD, du non-accès à l'air libre pour les détenus, qui pouvaient y rester jusqu'à une semaine, avant un éventuel transfert vers un autre centre fermé.

Le centre Caricole doit son nom à son architecture circulaire. Brussels international airport company (BIAC), propriétaire du bâtiment, le loue, pour un loyer d'1,2 million d'euros par an, à la Régie des

bâtiments, qui le met à la disposition de l'Office des étrangers. Il est entouré de deux rangées de grillage et se situe à quelques centaines de mètres des pistes de l'aéroport.

Sa capacité est de 90 places. Le centre est divisé en 3 ailes, elles-mêmes divisées en 6 cellules de 4 à 6 lits, toutes situées au premier étage.

Selon le rapport d'activités 2014 du centre, 2.255 personnes y ont été détenues.

Durant la journée, les détenus peuvent circuler de leur chambre à l'une des 3 salles de séjour sobrement meublées ou vers une cour sise au centre du bâtiment. Les détenus ont accès à l'air libre en journée.

Le centre compte 3 cellules d'isolement utilisées en cas de manquement grave ou répété au règlement d'ordre intérieur.

Le centre Caricole est occupé principalement par des personnes arrêtées à leur arrivée à l'aéroport de Bruxelles-National (environ 75% de la population du centre) après avoir fait l'objet d'un refus d'accès au territoire. Comme un pourcentage significatif de ces personnes introduisent une demande d'asile dans les heures ou les jours qui suivent le refus d'accès au territoire (demande d'asile à la frontière), le centre Caricole est le centre fermé qui compte le pourcentage le plus un élevé de détenus ayant une procédure d'asile en cours.

//////
SPÉCIFICITÉ : C'EST DANS CE CENTRE QUE SONT PRINCIPALEMENT DÉTENUS LES ÉTRANGERS QUI SE SONT VU REFUSER L'ACCÈS AU TERRITOIRE.
 //////

// C. LE CENTRE « POUR ILLÉGAUX » DE BRUGES

Le Centre « pour illégaux » de Bruges, ou CIB, occupe les locaux de l'ancienne prison pour femmes de Sint-Andries, à côté des bâtiments de la police fédérale ainsi que de la nouvelle prison. Il fonctionne comme centre fermé depuis janvier 1995. Le bâtiment vétuste et au caractère carcéral est entouré de hauts grillages surmontés de barbelés coupants.

La capacité totale du centre s'élève à 112 places, dont 80 réservées aux hommes et 32 aux femmes. En 2014, 1.079 étrangers ont été détenus dans ce centre.

La structuration de l'espace rend la vie en groupe inévitable et empêche toute intimité. Les détenus ne se déplacent qu'en groupe, sous la conduite du personnel de sécurité, habilité à ouvrir et fermer les portes. Les horaires sont fixes et obligatoires pour tous, à l'exception des malades qui sont hébergés dans le service médical.

Les détenus sont logés dans six dortoirs, deux de 16 places sont réservés aux femmes et quatre de 20 places sont réservés aux hommes. Des toilettes sont attenantes aux dortoirs (3 par dortoir). Il n'y a qu'un seul local de 20 douches pour l'ensemble des détenus. La douche est obligatoire à des moments déterminés. Les repas doivent être pris par tous les détenus d'une même aile aux heures fixées, distinctes pour chaque groupe. Le reste du temps est passé dans les salles de séjour, équipées d'un billard, d'un ping-pong, de télévisions et d'ordinateurs sans accès à internet. L'accès aux dortoirs n'est en principe pas autorisé pendant la journée. Les détenus ont un accès limité à une petite bibliothèque.

L'aile médicale et disciplinaire comporte 34 places réparties comme suit : une chambre à 8

lits, une chambre à 6 lits, trois chambres à 4 lits, 2 chambres de deux lits et 4 cellules d'isolement.

SPÉCIFICITÉ : C'EST LE SEUL DES
TROIS CENTRES « POUR ILLÉGAUX »
OÙ SONT DÉTENUES DES FEMMES.

// D. LE CENTRE « POUR ILLÉGAUX » DE MERKSPLAS

Le centre « pour illégaux » de Merksplas, ou CIM, s'inscrit dans un important complexe d'institutions pénitentiaires. Il se situe à une quarantaine de kilomètres au nord-est d'Anvers, près de la frontière hollandaise. De tous les centres fermés, il est le plus difficile d'accès par les transports publics. Sa situation géographique excentrée rend son accès fastidieux pour les familles, les amis et les avocats. Le régime y est particulièrement sévère.

Les bâtiments du CIM ont un long passé d'hébergement d'« exclus sociaux » : construits en 1875 pour y enfermer des vagabonds, ils seront affectés à l'enfermement d'étrangers à partir de mars 1994.

Entièrement occupé par des hommes, le centre de Merksplas a aussi renfermé des femmes isolées entre 2005 et 2008. Entre janvier 2006 et octobre 2008, des familles avec enfants mineurs y ont été détenues.

Ce centre comporte deux parties hermétiquement séparées.

D'une part, trois bâtiments formant un U autour d'un espace de « délasserment » : l'un comprend un réfectoire, une salle de fitness, et les bureaux de l'administration; les deux autres comprenaient jusqu'il y a peu essentiellement des dortoirs et des salles de séjour. L'un de ces deux bâtiments, le bloc III, a fait l'objet d'importants travaux de rénovation de fin 2013 à fin 2015: les dortoirs ont été remplacés par 16 cellules de 5 personnes. Les cellules et plusieurs

espaces ont été aménagés pour des activités telles que le fitness, la projection de films ou des ateliers. Des télévisions ont été installées dans toutes les cellules. Le dernier bâtiment est quant à lui fermé depuis fin 2015 et fait également l'objet de travaux de rénovation.

D'autre part, deux bâtiments se faisant face : dans l'un, on trouve le service médical, un réfectoire, une salle de séjour, des cellules d'isolement et des cellules dites « chambres individuelles » pour les gens en 'régime adapté' (voir chapitre II); dans l'autre, 6 cellules de 2 personnes et 5 cellules de 5 personnes et à nouveau des salles de séjour.

La capacité du CIM a sensiblement baissé ces dernières années, passant de 146 places disponibles en 2008 à 105 fin 2014. En 2016, la capacité théorique du centre est remontée à 142 places. En 2014, 920 personnes ont été enregistrées dans le centre.

////////////////////
**SPÉCIFICITÉ : C'EST LE PLUS ANCIEN
 DES CENTRES FERMÉS.**
 //////////////////////

// E. LE CENTRE « POUR ILLÉGAUX » DE VOTTEM

Le centre « pour illégaux » de Vottem, ou CIV, situé près de Liège, est, après le Caricole, le plus récent des centres fermés. Son ouverture remonte à 1999.

S'il est doté d'une infrastructure moderne, le CIV n'en présente pas moins des caractéristiques véritablement carcérales : chaque aile est fermée par deux rangées de barreaux, l'accès aux espaces extérieurs dits « de promenade » est limité et les seules possibilités de déplacement libre se font entre les cellules et la salle commune.

Le caractère carcéral du CIV a encore été accentué par la transformation d'une de ses ailes en zone sécurisée. Dans cette dernière, les détenus qui, en raison de leur comportement

avant ou pendant leur détention en centre fermé, sont considérés par l'Office des étrangers comme inaptes à vivre sous régime de groupe, sont soumis à un régime dit « en chambre ». Ce régime permet de maintenir le détenu 21h sur 24 dans sa cellule, qui a tout d'une cellule de prison. Elle comprend un lit, un lavabo et une toilette, une armoire ou étagère et de l'équipement de « loisirs » (à condition que l'occupant l'utilise avec soin). En principe, chacune de ces cellules peut accueillir deux détenus ; dans la pratique, il semble que la direction n'y enferme pas plus d'une personne.

À l'origine, le centre disposait d'une capacité de 160 places. En raison d'une insuffisance de personnel et des travaux d'aménagement de l'aile sécurisée, sa capacité a été réduite à 107 places. Au sein des trois autres ailes, chaque cellule comporte quatre lits.

Entre 1999 et 2002, des centaines de femmes et des mineurs ont été détenus au centre fermé de Vottem. En 2006, 27 femmes - isolées ou en couple - ainsi que 20 mineurs accompagnés y ont encore été détenus. Depuis lors, on n'y trouve plus que des hommes. En 2014, le centre a enregistré 858 détenus.

////////////////////
**SPÉCIFICITÉ : CE CENTRE A
 UNE AILE SÉCURISÉE POUR LES
 DÉTENUS CONSIDÉRÉS COMME
 LES PLUS PROBLÉMATIQUES.**
 //////////////////////

II. LA DÉTENTION EN CENTRE FERMÉ : CHIFFRES ET COMMENTAIRES





L'objet de ce chapitre est de présenter la détention administrative des étrangers sous l'angle des données chiffrées les plus récentes qui sont à notre disposition concernant les personnes détenues en centre fermé ainsi que le traitement qui leur est réservé. Les chiffres qui sont mentionnés dans ce chapitre – comme dans l'ensemble de cet état des lieux – proviennent pour l'essentiel de deux sources :

- d'une part, les données officielles publiées par l'Office des étrangers sur les centres fermés, pour l'année 2014 principalement¹¹, à savoir : le rapport statistique annuel de l'Office des étrangers, rendu public via son site web¹², et les rapports d'activités 2014 des cinq centres fermés¹³. Les rapports d'activités de chaque centre ne sont pas publiés mais nous avons pu en prendre connaissance par le biais d'une question parlementaire.
- D'autre part, les données fournies par les ONG qui visitent les cinq centres fermés belges. Ces données se basent sur l'ensemble des rapports de visites effectuées en 2015 par le groupe de visiteurs accrédités dans les centres fermés, le groupe Transit. Ces données nous permettent d'établir nos propres estimations et d'amener un éclairage complémentaire par rapport aux chiffres fournis par l'Office des étrangers.

Concernant les données officielles, faute de disposer de statistiques complètes reprenant l'ensemble des données des cinq centres fermés¹⁴, nous avons fait le choix de compiler les données issues des rapports d'activités 2014

de chaque centre fermé. Ceci nous a permis d'avoir une évaluation assez fiable du nombre total de détenus répartis par nationalité, par genre, selon le motif de leur détention. Cela nous a aussi permis de connaître la durée moyenne de détention, de calculer le nombre de refoulements, de rapatriements, de remises à la frontière (transferts vers un autre pays de l'Union européenne), de savoir quelles étaient les nationalités principalement concernées par ces différentes formes d'éloignement, mais aussi de prendre connaissance du nombre de tentatives de suicide, de grèves de la faim, de mises à l'isolement...

Concernant les données issues des rapports de visite des ONG au cours de l'année 2015, le groupe Transit a rencontré 630 personnes et cela de une à plus de dix reprises, soit plus de 10% des détenus en centres fermés. Ce nombre significatif de visites ayant été effectué au hasard des sollicitations de la part des détenus ou de leur réseau de soutiens et des rencontres dans les couloirs des centres, nous considérons que ces 630 personnes constituent un échantillon plus ou moins représentatif de la population des centres fermés. Les visiteurs n'interrogeant pas systématiquement les détenus sur toutes les questions abordées dans ce chapitre, les informations dont nous disposons sont par définition parcellaires et non exhaustives. Elles fournissent néanmoins des indications éclairantes quant à l'existence d'une série de problématiques récurrentes.

Par souci de transparence, nous précisons la source de chacun des chiffres proposés. Pour faire référence aux données issues du rapport statistique de l'Office des étrangers ou des rapports d'activités des centres, nous utiliserons les abréviations respectives (r.stat.OE) et (r.act.centres). Pour faire référence aux données récoltées dans le cadre des visites effectuées par les ONG, nous indiquerons qu'il s'agit d'une évaluation sur base des données récoltées auprès des 630 personnes rencontrées en 2015 par le réseau de visiteurs accrédités en centre fermé.

11 Quelques chiffres officiels sont relatifs à l'année 2015. Nous le précisons évidemment quand ce sera le cas.

12 https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Statistiques/Pages/Statistiques_de_l_OE.aspx

13 L'article 135 de l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant les règles et le fonctionnement applicables aux centres fermés dispose que chaque centre établit un rapport d'activités annuel dans lequel doit figurer toutes une série d'informations, parmi lesquelles : le nombre total de détenus répartis par nationalité, la durée moyenne de détention, le nombre de refoulements et de rapatriements ainsi que de remises en liberté, le nombre de tentatives de suicide, de grèves de la faim, le coût moyen de la détention...

14 Les rapports statistiques de l'Office des étrangers 2014 et 2015, qui ont remplacé les anciens rapports d'activités de l'Office des étrangers ne comportent que deux tableaux dans lesquels les seules données disponibles sont : le nombre de premiers écrous, le nombre mensuel moyen de premiers écrous, le nombre total d'éloignements à partir des centres fermés, la moyenne mensuelle des éloignements, le nombre de libérations, d'évasions et le pourcentage d'éloignements par rapport aux écrous.

Dans ce chapitre - et dans la suite du présent rapport -, nous faisons également référence à certaines données reprises dans un premier état des lieux publié en 2006 par les partenaires du groupe Transit. Ce premier état des lieux se basait en grande partie sur des chiffres de l'année 2004. La comparaison des chiffres de 2014 avec ceux repris dans le premier état des lieux nous permet de mettre en évidence certaines évolutions qu'ont connues les centres fermés au cours de ces dix dernières années.

// A. COMBIEN DE PERSONNES EN CENTRE FERMÉ ?

NOMBRE DE PERSONNES DÉTENUES EN CENTRE FERMÉ

Au cours de l'année 2014, 5.602 personnes ont été mises en détention en centre fermé (r.stat. OE 2014). Chaque centre fermé mentionne dans son rapport d'activités le nombre d'inscriptions réalisées au cours de l'année. Lorsqu'on additionne les inscriptions réalisées par chaque centre, on arrive à un total de 6.008 étrangers inscrits pour l'ensemble des centres fermés (r.act.centres)¹⁵. On peut donc estimer à un peu plus de 400 le nombre de transferts de détenus entre les différents centres fermés.

En 2015, 6.229 personnes ont été détenues en centre fermé (r.stat.OE 2015).

Le nombre moyen de détenus par jour, pour l'ensemble des centres fermés et sur toute l'année, s'élevait en 2004 à 422,4 (r.act.centres).

CAPACITÉ ET TAUX D'OCCUPATION DES CENTRES FERMÉS

En 2014, la capacité totale des cinq centres fermés réunis a oscillé entre 440 et 491 places disponibles, pour une capacité moyenne de 471 places. Le nombre moyen de détenus par jour étant de 422,4, nous pouvons estimer le taux d'occupation moyen des centres fermés pour l'année 2014 à 90,4%.

Si l'on compare les taux d'occupation moyens par centre fermé (cf. tableau ci-dessous), on constate que le centre fermé de Merksplas et le centre fermé de Bruges ont un taux d'occupation légèrement plus élevé que leur capacité maximale, alors que les trois autres centres ont une moyenne journalière d'un peu plus de 10% inférieure à leur capacité maximale.

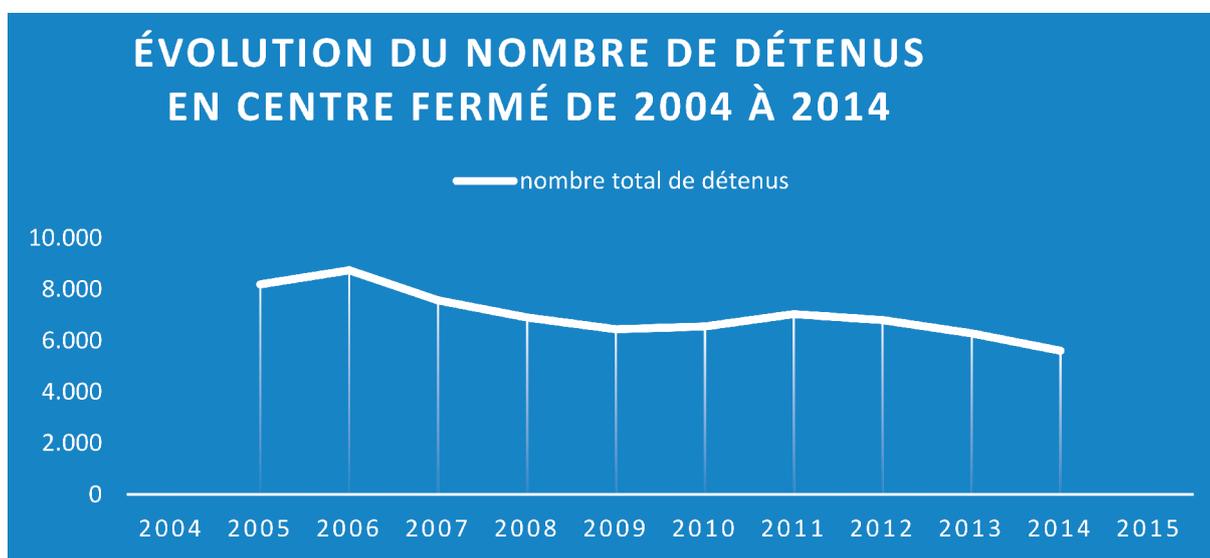
TAUX D'OCCUPATION MOYEN POUR CHAQUE CENTRE FERMÉ - 2014 (R.ACT.CENTRES)		
Centre	Nb moyen détenus/jour	Nb moyen de places
127bis	72,7	88
CIM	97	98,5
CIB	84,2	102
CIV	93,5	92
Caricole	75	90
Total	422,4	467,5

¹⁵ Lorsqu'aucun chiffre officiel n'a été publié, nous nous sommes basés sur les rapports d'activités des centres fermés pour effectuer certaines estimations. Ce faisant, nous ne tenons pas compte des transferts d'un centre à l'autre.

PRINCIPALES ÉVOLUTIONS ENTRE 2004 ET 2015

Les auteurs du précédent état des lieux estimaient à 7.837 le nombre de personnes ayant fait l'objet d'une détention en centre fermé en 2004. Le rapport d'activités de l'Office des étrangers pour l'année 2004 indique qu'elles étaient en réalité 7.622. En 2014, 5.602 personnes ont été écrouées en centre fermé. Lorsque l'on compare le nombre d'étrangers détenus en 2014 par rapport à 2004, on constate donc une diminution importante (26,5%) du recours à la détention. En 2015, ce sont 6.229 étrangers qui ont été écroués en centre fermé, soit une hausse de 11% par rapport à l'année précédente, mais un nombre toujours largement inférieur aux 8.191 détenus de 2005, soit 24 % de moins que 10 ans auparavant.

L'évolution du nombre de détenus au fil de cette dizaine d'années montre une tendance structurelle à la baisse¹⁶.



¹⁶ Nombre total de détenus en centres fermés, d'année en année : 2015 : 6.229, 2014 : 5.602, 2013 : 6.285, 2012 : 6.797, 2011 : 7.034, 2010 : 6.553, 2009 : 6.439, 2008 : 6.902, 2007 : 7.566, 2006 : 8.742, 2005 : 8.191, 2004 : 7.622. Rapport statistique de l'Office des étrangers 2015, p.7 ; Rapport statistique de l'Office des étrangers 2014, p.11 ; Rapport d'activités 2013 de l'Office des étrangers, p. 173 ; Rapport d'activités 2011 de l'Office des étrangers, p.144 ; Rapports d'activités 2004 de l'Office des étrangers, p.69.

La diminution progressive du nombre de détenus au cours des dix dernières années s'explique pour partie par une diminution de la capacité des centres fermés. D'approximativement 654 places disponibles en 2004, on est passé à 568 places en 2005, 542 en 2011, 516 en 2013, 471 en 2014, avant de remonter à une capacité de 610 places en 2016.

COMMENTAIRES

La diminution du nombre de places et de détenus dans les centres fermés entre 2004 et 2014 n'a jamais résulté d'une volonté politique de restreindre le recours à la détention administrative des étrangers. Elle s'explique pour partie par des choix budgétaires, vu le coût relativement important de la politique d'éloignement des étrangers en séjour irrégulier¹⁷.

POLITIQUE D'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS EN SÉJOUR IRRÉGULIER : VENTILATION DES COÛTS – 2014		
Postes de coûts	Equivalent temps plein	Montants en €
Rapatriements et éloignements*		8.816.000
Personnel du service éloignement de l'OE	141,70	7.174.770
Personnel des centres fermés	819,17	36.753.920
Travaux et coûts d'investissement des centres		10.326.000
Budget total retour	960,87	63.070.690

* Ce poste de coût englobe notamment les billets d'avion, l'affrètement d'un appareil de la défense, l'accompagnement médical, les repas servis à bord, les escortes de la police fédérale (tickets, prix d'hébergement et indemnités), les documents de voyage et les frais engagés par les communes et les services de police.

17 Extrait d'un tableau publié sur le compte Facebook de Theo Francken, Secrétaire d'État à l'asile et à la migration.

Dans sa note de politique générale du 28 novembre 2014, le Secrétaire d'État à l'asile et à la migration, Theo Francken, fait part de sa volonté de « mettre davantage l'accent sur le retour forcé » et de son projet de créer « des places supplémentaires » dans les centres fermés, en vue de favoriser davantage les retours. Dans sa note de politique générale du 3 novembre 2015, le Secrétaire d'État annonce vouloir étendre la capacité des centres fermés de 452 à 605 en 2016, et d'y créer des cellules (nombre de places non défini) spécifiquement destinées aux familles. Dans des déclarations à la presse tenues en août 2016¹⁸, le Secrétaire d'État a fait part de son souhait d'augmenter de 1000 places le nombre de places disponibles dans les centres fermés, au besoin en construisant de nouveaux centres fermés. Si ces 1000 places supplémentaires étaient créées, le nombre de places disponibles en centre fermé serait multiplié par trois. Un véritable changement de cap. En 2015, pour la première fois depuis 2011, le nombre de personnes écrouées en centre fermé est reparti à la hausse avec un total de 6.229 personnes enfermées. La diminution progressive du recours à la détention observée entre 2004 et 2014 a pris fin et devrait faire place à une augmentation spectaculaire du nombre de personnes détenues dans les années à venir.

Le nombre total de personnes détenues dans un centre fermé belge entre les années 2004 et 2014 est particulièrement important puisqu'il s'élève à 77.676 personnes¹⁹. Le Réseau européen des Migrations révèle par ailleurs, dans un rapport comparatif sur l'usage de la détention administrative au sein de l'Union européenne, que la Belgique, en 2013, se classait (avec 6.285 détenus) au cinquième rang des États membres qui détiennent le plus grand nombre de ressortissants de pays tiers. Elle était précédée par la France (38.266 personnes), l'Espagne (9.020), la Hongrie (6.496) et la Bulgarie (6.303)²⁰.

18 RTBF Info (Belga), 13 août 2016: « Crise des migrants: Theo Francken veut créer un millier de places supplémentaires en centre fermé » : https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_crise-des-migrants-theo-francken-veut-creer-un-millier-de-places-supplementaires-en-centre-ferme?id=9377392

19 Myria, *La migration en chiffres et en droits 2015*, septembre 2015, p.168.

20 Réseau européen des Migrations, « Good practices in the return and reintegration of irregular migrants: Member States' entry ban policy and use of readmission agreements between Member States and third countries », *Synthesis Report for the EMN focused Study*, décembre 2014, disponible sur : www.emnbelgium.be

// B. QUI EST ENFERMÉ ?

CATÉGORIES DE PERSONNES DÉTENUES

La loi belge prévoit qu'un étranger peut être maintenu en détention administrative dans un centre fermé pour différentes raisons. Ainsi, peuvent être détenus :

À LA FRONTIÈRE

- **Les étrangers qui ne satisfont pas à l'une ou plusieurs des conditions pour entrer sur le territoire** de l'Union européenne, lorsqu'ils se présentent à l'un des postes-frontières Schengen situés sur le territoire belge²¹. Ils font l'objet, sur cette base, d'un refus d'accès au territoire qui se traduit par une décision de refoulement. L'Office des étrangers dénomme ces personnes « INAD », pour « inadmissibles ». Elles sont généralement détenues au centre Caricole, dans l'attente de la mise en œuvre de leur refoulement.
- **Les étrangers qui introduisent une demande d'asile à la frontière** – et non dans les bureaux de l'Office des étrangers à Bruxelles – après s'être vu refuser l'accès au territoire (ne disposant par exemple pas des documents requis pour y entrer). Désignées sous le vocable « demandeurs d'asile frontière », les personnes dans cette situation font quasi systématiquement l'objet d'une détention en centre fermé, le plus souvent au centre Caricole.

SUR LE TERRITOIRE

- **Les étrangers qui se trouvent en séjour irrégulier sur le territoire belge**, soit parce que leur droit de séjour a expiré ou leur a été retiré, soit parce qu'ils sont entrés et sont restés sur le territoire sans jamais y avoir été autorisés.

Ces personnes peuvent être des demandeurs d'asile déboutés et/ou avoir introduit une ou plusieurs demandes de régularisation. Désignées par l'administration ou les autorités politiques comme des « illégaux », ces personnes peuvent, après avoir été arrêtées par les forces de police, être maintenues en centre fermé par une décision de l'Office des étrangers.

- **Les étrangers qui ont introduit une demande d'asile sur le territoire** (auprès des bureaux de l'Office des étrangers chargés d'enregistrer leur demande) : soit parce que l'Office des étrangers estime qu'ils recourent à la procédure d'asile de manière abusive (c'est notamment le cas des demandes d'asile multiples et de celles introduites depuis un centre fermé) ou qu'ils sont dangereux pour l'ordre public ou la sécurité nationale; soit parce que l'Office des étrangers a obtenu ou estime pouvoir obtenir, dans le cadre du règlement européen Dublin, le transfert du demandeur d'asile vers un autre État de l'Union européenne. On désignera ces demandeurs d'asile « demandeurs d'asile territoire » et « demandeurs d'asile Dublin ».
- **Les étrangers qui ont fait de la prison**, que ce soit à la suite d'une mise en détention préventive ou après avoir purgé une condamnation pénale. Lorsqu'ils n'ont pas pu être expulsés directement à partir de la prison, l'Office des étrangers peut décider qu'à leur « libération », ces étrangers seront directement transférés de la prison vers un centre fermé en vue de leur expulsion. L'Office des étrangers dénomme cette catégorie de détenus les « SMEX », abréviation de « sans moyens d'existence ».

Après l'examen des motifs légaux de détention, on estime qu'environ 60% des personnes détenues en 2014 ont été placées en centres fermés sur base de leur séjour irrégulier.

15% des détenus sont des demandeurs d'asile avec une procédure en cours. Près d'un tiers de ces demandeurs d'asile ont introduit leur demande à la frontière (306). Les deux autres tiers (669) ont été arrêtés sur le territoire alors que leur demande était en cours (r.act.centres).

²¹ À savoir : l'aéroport de Bruxelles-National, quelques aéroports régionaux, la gare Eurostar-Thalys et quelques ports maritimes.

RÉPARTITION DES DÉTENUS PAR TITRES DE DÉTENTION DANS LES CENTRES FERMÉS – 2014		
	Nombre de détenus	% du total de détenus
INAD/ Refus d'accès au territoire	1.399	23,2%
Séjour irrégulier	3.634	60,5%
Asile	975, dont	16,2%
- Frontière	- 306 DA frontière	5,2%
- Territoire	- 669 DA territoire	11,1%
Total	6.008*	100%

* Comme mentionné plus haut, le nombre total d'étrangers ayant fait l'objet d'un premier écrou en centre fermé en 2014 s'élève à 5.602. Le total de 6.008 détenus repris dans ce tableau (qui résulte de l'addition du nombre de personnes détenues dans chaque centre fermé) inclut les transferts de détenus d'un centre à l'autre et comptabilise donc plusieurs fois les personnes ayant été transférées.

Si l'on additionne les demandeurs d'asile frontière détenus (306) aux étrangers ayant fait l'objet uniquement d'une décision de refus d'entrée sur le territoire (1.399), on observe que plus d'un quart des étrangers détenus en centre fermé (1.705) ne séjournaient pas irrégulièrement sur le territoire. Ces étrangers ne sont pas détenus pour être rapatriés dans leur pays, mais pour être refoulés vers le lieu d'où ils sont partis pour rejoindre la Belgique, au motif qu'ils ne remplissaient pas les conditions légales pour accéder au territoire lorsqu'ils ont été contrôlés à leur arrivée.

La répartition des différents titres de détention entre les cinq centres fermés, permet de mettre en évidence quels centres privilégient quelle(s) catégorie(s) de détenus.

RÉPARTITION DES CATÉGORIES DE DÉTENUS PAR CENTRE FERMÉ – 2014				
	INAD	Séjour illégal	Asile (Frontière/Dublin/ Intérieur)	Total
CIB	3	1.068	8	1.079
CIM	6	902	12	920
CIV	9	826	23	858
127bis	2	344	550	896
Caricole	1379	494	382	2.255
Total	1.399	3.634	975	6.008

Alors que les centres fermés de Bruges, de Merksplas et de Vottem détiennent presque exclusivement des personnes qui se trouvaient en séjour illégal sur le territoire, le centre 127bis détient principalement des demandeurs d'asile, dont la très grande majorité relève du règlement Dublin²². Enfin, le centre Caricole détient des personnes se trouvant dans des catégories juridiques très variées dont une majorité d'INAD, dont il a presque l'exclusivité; mais près d'un cinquième de ses détenus ont été arrêtés sur base de leur séjour irrégulier et un sur six est demandeur d'asile (probablement demandeur d'asile frontière).

Notons que le nombre de demandes d'asile introduites à la frontière ne représente qu'1,8% des 17.213²³ demandes d'asile introduites en Belgique en 2014.

22 Sur les 550 demandeurs d'asile détenus au centre 127bis en 2014, 363 ont été transférés vers un autre État membre en vertu du règlement Dublin. Source : rapport d'activités 2014 du centre 127bis.

23 Chiffres tiré du rapport de l'Office des étrangers sur les demandes d'asile en 2014 : https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/Statistiques/Stat_M_Asile_Fr_2014.pdfv

COMMENTAIRES

Le nombre de personnes qui demandent l'asile à la frontière reste très marginal par rapport à l'ensemble des demandes introduites en Belgique. Ceci s'explique par le fait qu'il est très difficile pour la plupart des demandeurs d'asile d'accéder légalement au territoire de l'Union européenne. Les personnes qui cherchent protection n'ont très souvent d'autre choix que d'arriver par des voies irrégulières et doivent souvent faire appel à des passeurs. La quasi impossibilité d'obtenir un visa humanitaire pose donc « de sérieuses questions quant aux possibilités réelles d'accès à la procédure d'asile pour les personnes en besoin de protection »²⁴.

A côté des demandeurs d'asile frontière, une autre catégorie de demandeurs d'asile est très régulièrement enfermée en centre fermé. Il s'agit de ceux que l'Office des étrangers nomme les « cas Dublin » : des demandeurs d'asile pour lesquels l'Office des étrangers estime que, en vertu d'un règlement européen établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection, le traitement de cette demande incombe à un autre État. Dans approximativement un cas sur deux, l'Office des étrangers considère que ces demandeurs présentent un risque de fuite. Pour s'assurer que ces demandeurs d'asile se rendront bien dans le pays responsable du traitement de leur demande d'asile, l'Office des étrangers décide de les placer en centre fermé. On relèvera que ces demandeurs d'asile sont arrêtés à la suite d'une convocation de l'Office des étrangers à laquelle ils ont donné suite. Nous ne disposons pas du nombre de demandeurs d'asile détenus dans le cadre de ce règlement, dit règlement Dublin. Nous pouvons néanmoins certifier que plusieurs centaines de demandeurs d'asile sont écroués en vertu de ce règlement. Nous estimons que leur nombre, en 2014, devait se situer dans une fourchette comprise entre 600 et 700 personnes. Au vu du nombre de demandeurs d'asile enregistrés en 2015, leur nombre a certainement encore cru et atteint un

niveau jamais égalé depuis l'enfermement de cette catégorie de demandeurs d'asile.

Les demandeurs d'asile qui sont passés par un centre fermé en 2014, voire qui y ont été détenus jusqu'à l'issue de leur procédure d'asile, ne représentent qu'un faible pourcentage (5,7%) de l'ensemble des demandes d'asile (17.213) introduites en Belgique. Rapportés au nombre total d'étrangers écroués, les 975 demandeurs d'asile enfermés en 2014 représentent un pourcentage (16 %) non négligeable de la population des centres fermés.

PROFILS DES DÉTENUS

Les données enregistrées par l'Office des étrangers (rapports d'activités des centres fermés et rapport statistique de l'Office des étrangers) fournissent peu d'informations sur les profils, la situation et le parcours de vie des personnes détenues. On trouve quelques informations relatives à leur nationalité, leur sexe et leur âge. Les visites effectuées par le groupe Transit nous ont permis de mieux connaître le parcours de vie des personnes détenues entre leur arrivée en Belgique et leur mise en détention. Nous avons pu constater qu'un pourcentage important des détenus séjournait depuis plusieurs années en Belgique et y avait un conjoint et/ou un ou plusieurs enfants, parfois avec un droit de séjour, voire la nationalité belge.

RATIO HOMMES / FEMMES

La grande majorité des personnes détenues dans les centres fermés sont des hommes. Actuellement, seuls trois des cinq centres fermés hébergent aussi des femmes, à savoir le centre 127bis, le centre fermé de Bruges et le centre Caricole.

En 2014, 1.223 femmes ont fait l'objet d'un enfermement dans l'un de ces trois centres, soit 20% de la population des centres fermés.

Nous ne disposons pas de chiffres pour l'année 2015, mais il semble que ce pourcentage n'a pas fort varié puisque sur les 630 personnes visitées

²⁴ Centres fermés pour étrangers : État des lieux, 2006, op.cit., p14.

cette année-là, 123 étaient des femmes, le plus souvent isolées, mais aussi parfois détenues avec leur conjoint.

Il n'est pas rare de croiser des femmes enceintes parmi les détenues. Pour l'année 2014, le rapport d'activités du centre Caricole mentionne la présence de 21 femmes enceintes.

ÂGE

Nous n'avons pas pu établir d'âge moyen pour l'ensemble des personnes visitées par le groupe Transit en 2015. Nous pouvons cependant affirmer que la plupart des détenus rencontrés dans ce cadre se trouvaient dans la tranche d'âge 25 - 35 ans.

Cette moyenne d'âge correspond à celle que l'on trouve dans le rapport d'activités de chacun des centres fermés pour 2014 : 33,2 ans au centre fermé de Merksplas; 35 ans pour les femmes et 31,5 pour les hommes au centre fermé de Bruges; 34 ans au centre 127bis; 34 ans au centre Caricole.

Cette moyenne ne doit cependant pas faire oublier que, dans les centres fermés, on trouve également des personnes très jeunes et d'autres particulièrement âgées.

Sur l'ensemble des personnes visitées par le groupe Transit en 2015, 15 étaient âgées de moins de 20 ans, dont plusieurs mineurs d'âge²⁵. Pour rappel, la détention administrative des mineurs non accompagnés n'est pas autorisée par la loi belge²⁶. Elle est parfois pratiquée pour de courtes périodes (trois jours ouvrables maximum, prolongeables de trois jours), lorsque le/la mineur(e) d'âge est arrêtée à la frontière ou lorsque la personne se déclare mineure au centre fermé, et dans l'attente des résultats du test d'âge²⁷.

Contrairement aux mineurs, les personnes âgées ne sont pas protégées en tant que telles contre la détention en centre fermé. Il n'est pas rare d'y rencontrer des personnes de plus de 60 ans.

Seul le rapport d'activités du centre Caricole fournit des données permettant de mesurer la présence de personnes très âgées en centre fermé. Il en ressort qu'en 2014, 95 personnes, soit 4% de l'ensemble des personnes détenues au Caricole, étaient âgées de plus de 60 ans. Parmi elles, 6 étaient âgées de plus de 80 ans. La personne la plus âgée rencontrée en 2015 par nos visiteurs est une femme syrienne de 70 ans, détenue au Caricole avant d'être reconnue réfugiée, puis libérée.

²⁵ Le rapport d'activités du Caricole 2014 fait état de la présence de 9 détenus de moins de 18 ans en 2014.

²⁶ Art. 74/19 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

²⁷ Lorsque l'Office des étrangers émet un doute quant à la minorité alléguée par une personne arrêtée à la frontière, il peut décider de la placer en centre fermé, selon la loi sur l'accueil des demandeurs d'asile du 12/01/2007. Il doit alors faire procéder à un test médical en vue de déterminer l'âge réel de l'intéressé et ce, dans les trois jours. Ce délai peut être prorogé de 3 jours s'il s'est avéré impossible de réaliser ce test dans le premier délai. Si ce test établit que l'intéressé est effectivement mineur, il doit être libéré dans les 24 heures et envoyé dans un centre d'observation et d'orientation. Dans la pratique, il arrive que des mineurs restent détenus bien plus de 6 jours, car les résultats du test d'âge mettent parfois plusieurs jours à arriver.

NOMBRE D'ANNÉES PASSÉES EN BELGIQUE AVANT L'ENFERMEMENT

Les visites rendues aux détenus par les visiteurs accrédités au cours de l'année 2015 nous ont permis de constater que de très nombreux détenus ont vécu plusieurs années en Belgique avant de se retrouver en centre fermé en vue d'être expulsés.

Au moins une personne sur quatre (26,6%) a déclaré aux visiteurs qu'elle vivait en Belgique depuis au moins cinq ans lorsqu'elle a été arrêtée. Et plus d'une personne sur dix (11,4%) comptait déjà dix ans de vie ou plus en Belgique.

Si on ne tient pas compte, parmi les 630 personnes rencontrées, de celles détenues au centre Caricole (arrêtées dès leur arrivée à la frontière), et de celles détenues au centre 127bis (pour la plupart arrivées récemment en Belgique puisque demandeurs d'asile Dublin), c'est plus d'une personne sur trois (36,5%) qui a déclaré vivre depuis plus de 5 ans en Belgique lorsqu'elle a été placée en centre fermé et près d'une personne sur six (15,2%) depuis au moins 10 années.

LIENS FAMILIAUX

En 2015, sur les 630 personnes rencontrées, plus d'une sur cinq (22,1%) a fait part de l'existence de liens familiaux en Belgique.

Par liens familiaux, nous entendons la présence sur le territoire belge d'au moins un membre de la famille proche du détenu : parent(s), conjoint, enfant(s) né(s) ou à naître, frère(s) ou sœur(s). La détention et a fortiori l'expulsion d'un membre d'une famille impliquent forcément la séparation de cette famille. Lorsque les proches du détenu sont des enfants mineurs et/ou un conjoint de nationalité belge ou européenne, l'expulsion rend la réalisation du droit au regroupement familial quasi impossible et compromet – souvent de manière irrémédiable – toute vie familiale, que ce soit ici en Belgique ou dans le pays d'origine de la personne expulsée²⁸.

PROBLÉMATIQUE MÉDICALE

Sur l'ensemble des personnes visitées par le groupe Transit, 78 – soit 12,4% – nous ont affirmé être affectées par un problème médical plus ou moins important, qu'il s'agisse d'un problème de mobilité, d'une maladie immunitaire grave ou encore de fragilités psychologiques.

COMMENTAIRES

Ces informations sur les situations de vie rencontrées en centre fermé questionnent fortement la légitimité des décisions d'enfermement et d'expulsion prises à l'égard de nombreux détenus.

Quel sens l'Office des étrangers voit-il dans l'expulsion de personnes qui participent à la société belge depuis des années, y ont un véritable ancrage en termes de liens sociaux et familiaux, et connaissent parfois mieux la Belgique que le pays d'où elles proviennent ?

²⁸ Cette problématique est plus amplement expliquée au chapitre III du présent état des lieux.

Le grand nombre de détenus ayant de la famille proche en Belgique s'explique notamment par le fait que nombre d'entre eux vivent depuis plusieurs années en Belgique. Le renforcement de la collaboration entre l'Office des étrangers et les communes depuis 2011 dans le suivi et la mise en œuvre des ordres de quitter le territoire (OQT)²⁹ y contribue aussi certainement : la commune étant un lieu de passage obligé pour toute démarche de cohabitation légale, de mariage, de reconnaissance de paternité, de regroupement familial ou tout simplement de domiciliation, un grand nombre d'étrangers en séjour irrégulier sont arrêtés et écroués en centre fermé suite à des démarches administratives en lien avec leur situation familiale. Le renforcement de la lutte contre les unions de complaisance – aussi une priorité politique depuis quelques années – multiplie en outre les occasions d'arrestation de personnes en séjour irrégulier se trouvant dans de telles démarches. Enfin, la volonté politique d'ériger en priorité absolue l'expulsion des étrangers sans droit de séjour ayant porté atteinte à « l'ordre public » permet à l'Office des étrangers de faire passer le droit de vivre en famille au second plan dans ses décisions d'éloignement des personnes visées.³⁰

Quant aux personnes présentant une problématique médicale, on peut s'inquiéter de l'impact de la détention sur ce public, déjà vulnérable à l'entrée en détention. On peut aussi s'interroger sur la proportionnalité d'une mesure de détention à son égard, sachant que l'éventuel suivi médical peut être rendu plus compliqué par l'enfermement, et que l'expulsion vers un pays tiers peut souvent mettre à mal l'accès aux soins nécessaires.

NATIONALITÉS DES DÉTENUS

D'après les rapports d'activités des centres fermés, les vingt nationalités les plus rencontrées dans les centres fermés belges en 2014 sont les suivantes :

Albanie : 748 (12,50%), Maroc : 520 (8,70%), RDC : 261 (4,30%), Algérie : 237 (3,90%), Guinée-Conakry : 205 (3,40%), Russie : 189 (3,10%), Turquie : 181 (3%), Pakistan : 179 (3%), Serbie : 169 (2,80%), Ukraine : 160 (2,70%), Brésil : 157 (2,60%), Géorgie : 157 (2,60%), Irak : 150 (2,50%), Afghanistan : 149 (2,50%), Kosovo : 147, Cameroun : 137, Arménie : 126, Tunisie : 97, Nigéria : 91, Syrie : 80³¹.

Les rapports d'activités de chaque centre fermé démontrent qu'en 2014, des ressortissants de plus de 100 nationalités différentes ont été détenus : 121 nationalités au centre Caricole, 73 au centre 127bis, 86 au centre fermé de Bruges, 87 au centre fermé de Merksplas et 83 au centre fermé de Vottem.

Les ressortissants de l'Union européenne représentant une charge pour les pouvoirs publics belges peuvent eux aussi se voir délivrer un OQT. Ce dernier ne s'assortira d'une détention administrative en centre fermé que si l'européen en question a été impliqué dans un trouble de l'ordre public. Ceci explique qu'en dépit du droit à la libre circulation dont disposent les citoyens de l'Union européenne, on trouve encore un faible pourcentage d'européens dans les centres fermés. À titre d'exemple, sur les 858 détenus en 2014 au centre fermé de Vottem, 19 étaient citoyens d'un pays de l'Union européenne.

²⁹ Circulaire du 10 juin 2011 relative aux compétences du Bourgmestre dans le cadre de l'éloignement d'un ressortissant d'un pays tiers (M.B. du 16 juin 2011, ci-après « circulaire du 10 juin 2011 »).

³⁰ Cette problématique sera développée plus avant dans le Chapitre IV du présent rapport.

³¹ Les chiffres présentés résultent d'une compilation des données des rapports d'activités des centres fermés. Le nombre des détenus par nationalité peut dès lors être en réalité légèrement moins élevé que celui indiqué vu que les détenus transférés d'un centre à l'autre sont alors comptabilisés à plusieurs reprises.

COMMENTAIRES

La nationalité de l'étranger en séjour irrégulier joue-t-elle un rôle dans la mise en détention en centre fermé ? Au vu des chiffres contenus dans le rapport statistique 2014 de l'Office des étrangers reprenant le top 5 des nationalités déclarées lors de l'arrestation, et au vu du top 5 des nationalités détenues en centre fermé (rapports annuels des centres fermés), que nous reproduisons dans le tableau ci-dessous, on peut l'affirmer.

TOP 5 DES NATIONALITÉS DÉCLARÉES LORS DE L'ARRESTATION SUR LE TERRITOIRE (R.STAT.OE)		TOP 5 DES NATIONALITÉS DÉTENUES EN CENTRE FERMÉ (R.ACT.CENTRES)*		TOP 5 DES NATIONALITÉS ARRÊTÉES ET DÉTENUES À LA FRONTIÈRE (R.ACT.CENTRES)**	
Maroc	4.268	Albanie	748	Albanie	284
Algérie	3.676	Maroc	520	Maroc	74
Roumanie	1.983	RDC	261	RDC	64
Syrie	1.019	Algérie	237	Russie	63
Tunisie	1.005	Guinée	205	Turquie	55

* Il s'agit d'une estimation calculée en additionnant le nombre total des détenus d'une même nationalité au sein des différents centres fermés. En raison des transferts d'un centre à l'autre, certaines nationalités peuvent avoir été légèrement surreprésentées. Néanmoins, ces estimations constituent une indication fiable de la surreprésentation de certaines nationalités au sein des centres fermés.

** Parmi les détenus se trouvent également des personnes arrêtées à la frontière qui, elles, ne sont pas comptabilisées dans le top 5 des arrestations sur le territoire. D'où l'ajout de cette troisième colonne dans le tableau.

Il résulte de ces chiffres que les ressortissants de certains pays sont plus souvent détenus que d'autres. Il en va ainsi par exemple des Albanais, et dans une moindre mesure des Marocains qui, lorsqu'ils sont interpellés sur le territoire sans titre de séjour régulier, sont beaucoup plus fréquemment enfermés en centre fermé que des Algériens dans la même situation³².

Cette différence s'explique par le fait qu'il est plus aisé pour l'Office des étrangers d'expulser vers certains pays – comme l'Albanie – qui collaborent au rapatriement de leurs ressortissants et avec lesquels la Belgique, au travers du Benelux (ou de l'Europe), a des accords de réadmission³³. A l'inverse, il est beaucoup plus compliqué pour la Belgique de renvoyer des ressortissants ayant la nationalité de pays qui ne délivrent les laissez-passer nécessaires au rapatriement des personnes dépourvues de leur passeport qu'après des procédures longues et complexes, comme l'Algérie.

COMPARAISON SUR 10 ANS

Si l'on compare les motifs de détention en 2004 et en 2014, on constate que la proportion de personnes écrouées en centre fermé en raison de leur séjour irrégulier a fortement diminué. En 2014, les personnes en séjour irrégulier représentent 66% des détenus, alors qu'elles représentaient encore près de 80% des détenus dix ans plus tôt.

COMPARAISON 2004-2014 RÉPARTITION DES DÉTENUS PAR TITRES DE DÉTENTION		
	% en 2004	% en 2014
INAD / Frontière	13 %	23,2%
Art 7 / Séjour irrégulier	80%	60,5%
Asile	14%	16,2%
- Frontière	8,3	5,2%
- Territoire	6,2	11,1%
Total	100%	100%

Autre constat : en 2004, la proportion d'étrangers ayant introduit leur demande d'asile à la frontière et placés dans un centre fermé était plus importante que celle des demandeurs d'asile ayant introduit leur demande sur le territoire. En 2014, c'est l'inverse. Ceci s'explique notamment par l'augmentation des détentions en application du règlement Dublin.

L'état des lieux des centres fermés de 2006 ne fournit que peu d'informations sur le profil des détenus. Quelques points sont tout de même à soulever.

³² Alors que moins de 1.005 Albanais ont été interceptés sur le territoire, ils seraient 464 à avoir été placés en centre fermé avec un OQT (748 détenus – 284 détenus frontière). Cela signifie qu'en 2014, le taux de placement en centre fermé pour les Albanais était d'au moins 46,5% (464 détentions territoire/ max 1.005 interpellations) en cas d'arrestation. Pour les Algériens, ce taux était de 5% (max 182 détentions territoire/3.676 interpellations) et de 10% pour les Marocains (446 détentions territoire/4.268 interpellations). Ces calculs se basent sur des estimations.

³³ Un accord de réadmission est un accord par lequel les États signataires s'engagent à réadmettre leurs ressortissants, voire des personnes ayant transité par leurs territoires, interpellées en situation irrégulière sur le sol de l'Union européenne. Ils peuvent être conclus dans un cadre bilatéral, intergouvernemental ou communautaire et sont considérés comme un outil central de la lutte contre l'immigration clandestine. Pour la Belgique comme pour les États européens, tout l'enjeu de ces accords est de pouvoir renvoyer le plus facilement possible des personnes en situation irrégulière.

La mise en détention d'enfants mineurs accompagnés de leurs parents était encore une pratique courante lors de la sortie du précédent état des lieux (297 enfants accompagnés seraient passés en centre fermé en 2004). Elle ne se pratique plus depuis fin 2008 (fin 2009 en ce qui concerne la détention à la frontière) et ce, grâce au plaidoyer mené par la société civile et des collectifs citoyens, ainsi que diverses condamnations de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'homme, ci-après Cour EDH³⁴. L'actuel gouvernement projette de remettre les familles avec enfants mineurs dans les centres fermés et, à cette fin, prévoit la construction de cellules adaptées « aux besoins des familles avec enfants mineurs », de manière à être en conformité avec la loi³⁵.

L'enfermement des personnes présentant des problématiques médicales a été analysé en profondeur dans le précédent état des lieux, qui mettait en avant les difficultés d'accès à des soins indépendants et de qualité, ainsi que l'impact médical et psychologique de la détention, en particulier pour les personnes ayant déjà une santé fragile. Pour une analyse plus approfondie, nous vous renvoyons également au chapitre III du présent rapport consacré à la détention en centre fermé au regard des droits fondamentaux.

Enfin, les nationalités les plus représentées dans les centres fermés ont assez bien évolué en dix ans.

COMPARAISON ENTRE 2004 ET 2014 PRINCIPALES NATIONALITÉS EN CENTRE FERMÉ		
	Top 10 en 2004	Top 10 en 2014
1	Bulgarie	Albanie
2	Pologne	Maroc
3	Roumanie	RD Congo
4	Maroc	Algérie
5	RD Congo	Guinée
6	Brésil	Russie
7	Albanie	Turquie
8	Turquie	Pakistan
9	Algérie	Serbie
10	Inde	Ukraine

(r.act.centres)

En 2004, la Bulgarie (11,9%)³⁶, la Pologne³⁷ (9,2%) et la Roumanie³⁸ (7,3%) étaient en tête du top 10 des pays représentés. A l'époque, la Bulgarie et la Roumanie ne faisaient pas encore partie de l'Union européenne; quant à la Pologne, elle est devenue membre au milieu de l'année 2004. Sans doute s'agissait-il pour la plupart de travailleurs en séjour irrégulier, qui se sont ensuite retrouvés en droit de circuler (plus ou moins) librement.

34 Cour EDH, *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, 12 octobre 2006 ; Cour EDH, *Muskhadzhiyeva et autres c. Belgique*, 19 janvier 2010 ; Cour EDH, *Kanagaratnam c. Belgique*, 13 décembre 2011.

35 Voy. à ce propos les notes de politique générale sur l'asile et la migration du 28 novembre 2014 (p. 38) et du 3 novembre 2015 (p.19).

36 Membre de l'UE depuis 2007.

37 Membre de l'UE depuis le 1er mai 2014.

38 Membre de l'UE depuis 2007.

Le Maroc (5,7%) et la RDC (4,7%) figurent toujours dans le top 5 des détentions en 2014. L'Albanie (3,8%), la Turquie (2,7%) et l'Algérie (2%) figurant dans les deux tops 10 également, on peut affirmer que c'est l'adhésion de la Bulgarie, de la Pologne et de la Roumanie à l'Union européenne qui crée le principal différentiel de nationalités les plus représentées entre 2004 et 2014.

// C. COMBIEN DE TEMPS RESTE-T-ON EN CENTRE FERMÉ ?

La durée de détention d'un étranger en centre fermé ne peut en principe excéder deux mois. Une prolongation de deux mois est possible à condition que les démarches nécessaires en vue de l'éloignement de la personne aient été entreprises dans les sept jours ouvrables qui suivent sa mise en détention. Après quatre mois, une prolongation supplémentaire d'un mois est encore possible, mais uniquement sur décision du Ministre compétent. Au bout de 5 mois, la personne doit être libérée³⁹.

Dans les faits, nous allons voir que ces délais légaux, déjà très longs, peuvent dans la pratique s'avérer plus longs encore.

L'Office des étrangers nous fournit des informations assez précises sur les durées moyennes et maximales observées en 2014.

DURÉE MOYENNE DE DÉTENTION

La durée moyenne de détention, pour l'ensemble des personnes détenues en 2014, s'élève à 44,32 jours (r.act.centres - Vottem).

La comparaison des durées moyennes de détention dans les différents centres fermés fait apparaître des variations parfois significatives.

DURÉE MOYENNE DE DÉTENTION PAR CENTRE FERMÉ - 2014	
Centre	Durée moyenne
CIV	40,2 jours
CIM	39,9 jours
CIB	30,4 jours
127bis	29,4 jours
Caricole	11,75 jours

Remarque : la durée moyenne globale de détention (44,32 jours) plus élevée que les durées moyennes par centre fermé (cf. tableau ci-dessus), s'explique par le fait que la première est calculée par détenu (transferts compris), tandis que la seconde est calculée par centre, et ne tient donc pas compte des transferts.

³⁹ Sauf lorsque la sauvegarde de l'ordre public ou de la sécurité nationale l'exige : la détention peut alors encore être prolongée de mois en mois (au bout de ces 5 mois), avec un maximum absolu de 8 mois.

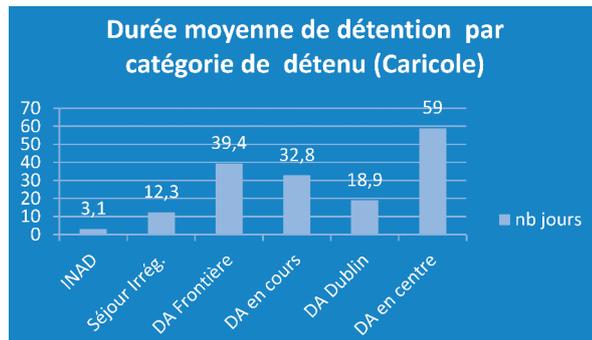
COMMENTAIRES

Ces fortes différences de moyenne, d'un centre fermé à l'autre, traduisent des durées de détention variables selon les catégories de détenus.

Le centre Caricole, où se trouvent principalement des personnes refoulées à la frontière, présente une durée moyenne de détention nettement inférieure à celle de tous les autres centres. Cela s'explique entre autres par la facilité relative d'expulser les étrangers arrêtés à la frontière, puisqu'en cas de refoulement, l'Office des étrangers n'a pas besoin d'obtenir de laissez-passer et tout est pris en charge par la compagnie aérienne avec laquelle le détenu est arrivé. Ceci s'explique aussi par le très faible nombre de recours introduits contre les décisions de refoulement, recours par ailleurs quasi toujours voués à l'échec.

Si la durée moyenne de détention est plus courte au centre 127bis que dans les trois centres pour personnes en séjour irrégulier (centres fermés de Bruges, de Merksplas et de Vottem), c'est parce que s'y trouvent détenus majoritairement des demandeurs d'asile en attente d'un transfert vers un autre État de l'Union européenne, en vertu du règlement Dublin. Leur transfert vers ce pays s'opère assez rapidement étant donné que l'arrestation intervient, dans la plupart des cas, alors que le pays vers lequel le transfert est prévu a déjà marqué son accord. Par ailleurs, dans cette hypothèse, la loi prévoit que la détention ne peut se prolonger plus d'un mois.

Le centre Caricole, où l'on trouve en proportions significatives toutes les catégories de détenus, permet de visualiser combien les durées moyennes de détention peuvent varier selon le titre de détention.



Pour les personnes arrêtées à la frontière (reprises dans le tableau ci-dessus sous les abréviations INAD et DA Frontière), on constate que la durée de détention est beaucoup plus longue pour les demandeurs d'asile que pour les INAD (qui ne décident pas de demander l'asile en cours de détention).

Pour les personnes arrêtées sur le territoire, la durée moyenne de détention des demandeurs d'asile Dublin est inférieure à celle des demandeurs d'asile mis en détention parce que leur demande a été jugée suspecte (DA en cours). La durée moyenne la plus longue concerne les personnes en séjour irrégulier qui ont introduit une demande d'asile dans le centre fermé (DA en centre), à savoir 59 jours. Elle redescend à 12,3 jours pour les personnes arrêtées sur le territoire en séjour irrégulier et qui ne demandent pas l'asile une fois détenues.

Les visiteurs ont pu constater à de nombreuses reprises qu'en 2015, des demandeurs d'asile sont restés détenus plusieurs semaines, voire plusieurs mois avant leur éventuelle libération (en cas d'octroi d'une protection ou faute d'avoir vu les instances d'asile statuer sur leur sort dans le délai imparti par la loi), leur transfert vers un autre pays d'Europe (dans le cadre du règlement Dublin) ou leur rapatriement ou refoulement (en cas de rejet de leur demande d'asile). Or il n'est pas rare que parmi ces demandeurs d'asile détenus se trouvent des personnes qui ont subi, dans leur pays d'origine ou lors de leur voyage pour arriver en Belgique, l'emprisonnement arbitraire, la torture ou des traitements dégradants. L'impact psychique de ces sévices, combiné à la détention, rend beaucoup plus complexe, si pas impossible, une préparation dans des conditions adéquates de leur entretien avec le représentant du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides chargé d'examiner la demande d'asile.

Selon le droit européen, un demandeur d'asile ne peut être placé en détention que pour une durée la plus brève possible et tant que les motifs à l'origine de leur détention sont applicables. Toujours selon le droit européen, les États membres doivent fixer des alternatives à la détention. Force est de constater que ces alternatives, à l'exception de celles applicables aux demandeurs d'asile ayant des enfants mineurs, n'existent pas dans la pratique belge.

LONGUES DURÉES ET DURÉES MAXIMALES DE DÉTENTION

La durée moyenne de détention occulte le fait que certains étrangers restent parfois détenus bien au-delà de ces durées moyennes. L'Office des étrangers nous fournit les durées de détention maximales enregistrées sur l'année 2014 (r.act.centres).

Durées maximales de détention – 2014	
Centre	Durée max
CIV	Pas fourni*
CIM	259 jours (couple)
CIB	280 jours
127bis	293 jours
Caricole	173 jours

*La durée maximale de détention au CIV n'est fournie ni pour 2013, ni pour 2012. En 2011, une personne est restée détenue du 18/03/2010 au 4 juillet 2011 (474 jours), probablement un record (rapport d'activités 2011 du CIV).

Sur base des données collectées par les visiteurs, nous estimons qu'en 2015, approximativement 300 étrangers sont restés détenus plus de 4 mois en centre fermé et un millier sont restés détenus entre 2 et 4 mois.

Les plus longues détentions rencontrées par nos visiteurs en 2015 concernent un demandeur d'asile frontière pakistanais, détenu pendant 270 jours – soit 9 mois – et finalement expulsé; ainsi qu'un Togolais, détenu 429 jours avant d'être libéré en raison de son état de santé.

COMMENTAIRES

Le fait de remettre les compteurs de la détention à zéro en cas de prise par l'Office des étrangers d'un nouveau titre de détention depuis le centre fermé (par exemple, en cas d'introduction d'une demande d'asile par le détenu ou bien lorsque la tentative d'expulsion échoue, c'est-à-dire quand le détenu a refusé ou s'est opposé à son expulsion) explique en grande partie le fait que, dans la pratique, la durée de détention peut aller bien au-delà des durées de détention prévues par la loi. À suivre les arguments de l'Office des étrangers, la détention d'un étranger qui résiste avec succès à toutes les tentatives d'expulsion pourrait se prolonger jusqu'à 18 mois, soit le maximum autorisé par la législation européenne.

DIFFÉRENCE DE DURÉE ENTRE LIBÉRÉS ET EXPULSÉS

Enfin, si l'on compare la durée de détention des personnes expulsées et de celles qui sont finalement libérées, on constate qu'en 2014, la durée moyenne de détention des secondes est nettement plus longue. (r.act.centres) Autrement dit, la détention « inopérante » est plus longue que la détention « efficace », c'est-à-dire celle qui débouche sur l'objectif légalement poursuivi par l'administration.

DURÉE MOYENNE DÉTENTION POUR LES EXPULSÉS/LIBÉRÉS - 2014	
	Durée en jours
Pour un détenu expulsé	38,11 jours
Pour un détenu libéré	57,82 jours

// D. COMMENT SORT-ON DE CENTRE FERMÉ ?

En 2014, 4.360 expulsions ont été effectuées à partir des centres fermés, pour un total de 5.602 personnes écrouées. 77,8% des personnes détenues se sont donc fait éloigner ou refouler du territoire belge (r.stat.OE).

RÉPARTITION DES DÉTENUS SELON L'ISSUE DE LEUR DÉTENTION - 2014*		
Type de sortie	Nb de détenus	% total détenus
Libération	1.095	19,5%
Expulsion (rapat., refoulement, renvoi)	4.360	77,8%
Évasion	13	0,2%
TOTAL	5.468	

* Les données du présent tableau se basent sur les chiffres de l'Office des étrangers. Mais les données des rapports des centres et ceux du rapport statistique de l'Office des étrangers varient quelque peu, nous avons dû nous résoudre à quelques estimations, notamment concernant les retours volontaires, les transferts et les évasions.

EXPULSIONS

L'Office des étrangers distingue deux grandes formes d'éloignement lorsqu'il publie ses statistiques relatives au nombre d'expulsions :

- **les rapatriements** (au sens large) qui concernent les personnes qui ont été arrêtées sur le territoire;
- **les refoulements** qui concernent les personnes qui ont fait l'objet d'une décision de refus d'accès au territoire lors de leur contrôle à l'un des postes-frontières Schengen.

Parmi les rapatriements, les données de l'Office des étrangers distinguent :

- les rapatriements d'étrangers en séjour irrégulier vers leur pays d'origine ou un autre pays dans lequel ils disposent d'un droit de séjour;
- les transferts ou reconduites à la frontière de demandeurs d'asile vers un autre État européen en application du règlement Dublin (transferts Dublin);
- les reconduites à la frontière d'étrangers en séjour irrégulier en Belgique vers un autre État membre de l'Union européenne avec lequel la Belgique a conclu un accord bilatéral de reprise.

NOMBRE DE DÉTENUS EXPULSÉS À PARTIR DES CENTRES FERMÉS SUIVANT LE TYPE D'EXPULSION - 2014		
Type d'expulsion	Nombre de détenus	% expulsés
Rapatriement vers pays d'origine	2.153	49,38%
Remise à la frontière d'un autre État UE (Transferts Dublin + accords bilatéraux)	877	20,11%
Refoulement vers pays d'où l'étranger a pris l'avion ou le bateau	1.276	29,26%
Départs avec le soutien de l'OIM*	54	1,23%
TOTAL	4.360	100%
(r.act.centres)		
* Les étrangers détenus qui acceptent de rentrer « volontairement » dans leur pays peuvent, à certaines conditions, obtenir un soutien financier de l'Organisation internationale des Migrations (OIM).		

La moitié des personnes expulsées se sont donc fait rapatrier dans leur pays d'origine. Près d'un tiers ont été refoulées vers le pays (hors-Europe) duquel elles sont arrivées, pays soit dont elles proviennent, soit par lequel elles ont transité. Environ une personne détenue sur cinq a été renvoyée vers un autre pays européen, que ce soit en vertu du règlement Dublin (environ $\frac{3}{4}$ d'entre elles) ou d'un accord bilatéral (environ $\frac{1}{4}$) (r.stat.OE). Ces pays étaient principalement l'Italie (112), la France (85), l'Espagne (78) et l'Allemagne (31) (r.act.oe).

COMMENTAIRES

Le peu de succès rencontré par les départs « volontaires » avec le soutien de l'Organisation internationale des Migrations s'explique par les conditions imposées par l'Office des étrangers. La demande de pouvoir retourner dans son pays d'origine doit être formulée dans un délai très bref, toutes les nationalités n'y ont pas accès et l'Office des étrangers la refuse à tous ceux qui ont un passé judiciaire.

LIBÉRATIONS

Sur les 5.602 personnes écrouées en centre fermé en 2014, 1.095 ont finalement été libérées, autrement dit une personne détenue sur cinq (19,5%).

Les taux de libérations varient sensiblement d'un centre fermé à l'autre. C'est aux centres fermés de Vottem et de Merksplas – deux centres qui détiennent presque exclusivement des personnes arrêtées en séjour illégal – qu'ils sont les plus élevés, avec respectivement 26,66% et 24,78%. Vient ensuite le centre fermé de Bruges, lui aussi spécialisé dans la détention de personnes en séjour irrégulier, avec un taux de 19,09% de libérations.

C'est au centre Caricole, où sont détenues majoritairement des personnes arrêtées à la frontière, que le taux est le plus bas, avec 12,63% de libérations. Au centre 127bis, où l'on trouve une majorité de demandeurs d'asile relevant du règlement Dublin, le taux de libérations s'élève à 16,51%.

De ces variations, on peut raisonnablement déduire que les détenus arrêtés en séjour irrégulier sur le territoire ont plus de chances d'être libérés que les autres profils de détenus INAD et que les demandeurs d'asile Dublin⁴⁰.

Les motifs de libération possibles sont divers. Outre l'obtention d'un titre de séjour dans le cadre de la procédure d'asile ou de la part de l'Office des étrangers (régularisation 9bis ou 9ter, regroupement familial...), un détenu peut aussi être libéré par la juridiction en charge du contrôle de la détention (à savoir la Chambre du Conseil du Tribunal de première instance ou, en appel, par la Chambre des mises en accusation de la Cour d'appel), ou plus souvent parce que l'Office des étrangers n'est pas parvenu à l'expulser (par exemple en raison d'un problème d'identification ou de l'impossibilité d'obtenir un laissez-passer), ou encore parce que le délai légal de détention a été dépassé. Dans ces trois derniers cas, la personne se voit libérée avec un OQT, donc toujours sans droit de séjourner en Belgique. Il arrive aussi que l'Office des étrangers libère une personne pour motifs humanitaires (par exemple en cas de maladie grave nécessitant un traitement spécifique, ou en cas d'études à terminer), et délivre alors un OQT assorti d'un certain délai, parfois prolongeable.

Les rapports d'activités 2014 du centre Caricole et du centre fermé de Merksplas (à la différence des rapports d'activités des autres centres) indiquent avec précision le nombre de personnes libérées et les motifs ayant conduit à leur libération.

⁴⁰ Les demandeurs d'asile frontière ne sont pas concernés par cette distinction puisque, nous le verrons plus loin, c'est sans doute cette catégorie de détenus qui connaît le taux de libérations le plus important.

MOTIFS DE LIBÉRATION AU CARICOLE – 2014		
	Nbre	%
Délivrance d'une protection internationale	155	54,4%
Motifs administratifs ou éléments nouveaux	47	16,5%
Procédure d'asile et procédure judiciaire en cours	20	7%
Décisions des juridictions d'instruction et arrêts du CCE	16	5,6%
Ressortissant belge, de l'UE, droit de séjour, délivrance d'un visa et régularisation	16	5,6%
Pas d'identification, identification sans obtention de laissez-passer et transfert impossible	16	5,6%
Motifs médicaux	12	4,2%
Autres	3	1%
Total	285	100%

MOTIFS DE LIBÉRATION AU CIM – 2014		
	Nbre	%
Délivrance d'une protection internationale	7	3,1%
Motifs administratifs ou éléments nouveaux	39	17,1%
Procédure d'asile et procédure judiciaire en cours	15	6,6%
Décisions des juridictions d'instruction ou arrêts du CCE	29	12,7%
Pas d'identification, identification sans obtention de laissez-passer, absence d'obtention du document de voyage et transfert impossible	96	42,1%
Ressortissant de l'UE et droit de séjour	11	4,8%
Motifs médicaux, temporairement inéloignable pour motif humanitaire	9	3,9%
Autres (mariage, MENA, dépassement du délai de détention...)	22	9,6%
Total	228	100%

Plus de la moitié des libérations intervenues au centre Caricole (54,4%) sont liées à la délivrance d'une protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire)⁴¹.

Au centre fermé de Merksplas, la première cause de remise en liberté tient à l'impossibilité pour l'Office des étrangers d'obtenir le laissez-passer nécessaire pour rapatrier vers son pays un étranger dépourvu de tout document d'identité. Il est certain qu'il en est de même au centre fermé de Vottem⁴² et au centre fermé de Bruges.

Les tableaux ci-dessus montrent par ailleurs qu'un très faible nombre de détenus ont été libérés à la suite d'une décision d'un juge concernant la légalité de leur détention et/ou de leur expulsion. Seules 5,6% des personnes libérées (16 sur 285) l'ont été par un juge. Rapporté au nombre total de détenus écroués au centre Caricole en 2014 (2.255), ces 16 libérations ne représentent même pas 1% des détenus !

Il est intéressant aussi de relever que le nombre de personnes détenues au centre Caricole en 2014 qui ont reçu une (ou plusieurs) visite(s) de leur avocat durant leur détention est extrêmement faible. Seuls 525 détenus enfermés au centre Caricole ont fait l'objet d'une ou plusieurs visite(s) de leur avocat, soit moins du quart des détenus. Nous ignorons le pourcentage des détenus visités par leurs avocats dans les autres centres fermés, nous estimons qu'il doit être plus bas encore vu que le nombre de demandeurs d'asile est moins élevé dans ces centres fermés. Il est en tout cas incontestable que de très nombreux détenus se plaignent de n'avoir jamais reçu de visite de leur avocat, voire même de n'avoir jamais pu avoir un contact téléphonique avec lui.

COMMENTAIRES

Le très faible taux de libérations consécutif à une décision de justice n'est, selon nous, pas représentatif du nombre réel de détentions qui contreviennent effectivement à la loi. Il s'explique par le fait qu'un nombre très restreint de mesures de détention font l'objet d'un contrôle par un juge.

Aussi, la proportion relativement importante de personnes qui sont libérées à la frontière suite à l'obtention d'un statut (155 personnes au Caricole sur environ 400 demandes d'asile frontière) questionne une fois de plus la pertinence de détenir quasi systématiquement les personnes ayant demandé l'asile à leur arrivée en Belgique.

Quant aux personnes – plus nombreuses – libérées sans aucun titre de séjour, elles se retrouvent en séjour irrégulier, livrées à elles-mêmes et susceptibles d'être à nouveau arrêtées et placées en centre fermé pour les mêmes raisons. Elles sont pourtant le plus souvent de facto inéloignables (au moins provisoirement) et restent dans un no man's land juridique.

⁴¹ Le pourcentage important de personnes libérées à la suite de la délivrance d'une protection internationale s'explique par la population détenue au sein du centre Caricole, qui comprend un grand nombre de demandeurs d'asile. Le nombre de personnes libérées dans les autres centres fermés à la suite de l'octroi d'une protection internationale est minime. Ainsi, en 2014, au centre 127bis, sur 148 personnes libérées, seules 5 personnes l'ont été pour ce motif.

⁴² Le rapport d'activités 2014 du centre fermé de Vottem précise que sur les 229 personnes libérées du centre, 167 l'ont été avec un nouvel OQT. Le rapport ajoute que ce genre de décision est le plus souvent lié à une non-obtention des documents de voyage nécessaires.

AUTRES ISSUES POSSIBLES

RETOURS « VOLONTAIRES »

En 2014, 54 personnes, soit 1% des détenus, sont considérées comme ayant opté pour un retour « volontaire », dans la mesure où elles ont fait appel aux services de l'Organisation internationale des Migrations pour retourner dans leur pays (ou dans un autre pays de leur choix et selon les possibilités).

TRANSFERTS

Au total, sur l'année 2014, 398 détenus ont été transférés d'un centre fermé à un autre (r.act. centres). 153 d'entre eux ont été dirigés vers le 127bis et le Caricole, proches de l'aéroport de Bruxelles-National.

ÉVASIONS

Enfin, des chiffres de l'Office des étrangers, il ressort que 13 personnes au total se sont évadées d'un centre fermé en 2014. Les rapports d'activités des centres en recensent en tout 9, dont 3 depuis le centre fermé de Vottem et 3 depuis le centre 127bis.

PRINCIPALES NATIONALITÉS CONCERNÉES PAR LES EXPULSIONS ET LES LIBÉRATIONS

Les nationalités qui ont été les plus rapatriées depuis les centres fermés sont, par ordre décroissant : l'Albanie (443), le Maroc (350), le Brésil (143), le Kosovo (138) et la Serbie (121).

TOP 5 DES NATIONALITÉS SELON LES ISSUES DE LA DÉTENTION - 2014			
Nationalité de rapatriement	Nationalité de refoulement	Nationalité de transfert UE	Nationalité de libération
Albanie	Albanie	Afghanistan	Maroc
Maroc	Maroc	Maroc	Algérie
Brésil	Turquie	Pakistan	RDC
Kosovo	RDC	Guinée	Irak
Serbie	Russie	Algérie	Guinée

Quant aux nationalités les plus refoulées, l'Albanie (295) et le Maroc (106) restent en tête de liste, suivies de la Turquie (78), de la RDC (64) et de la Russie (64). Enfin, les reprises Dublin et bilatérales ont concerné surtout des Afghans (77), des Marocains (57), des Pakistanais (53), des Guinéens (42) et des Algériens (41)⁴³.

Dans le top des libérations apparaissent des nationalités quasi absentes du tableau par ailleurs. Il s'agit notamment de l'Algérie (81), de l'Irak (61) et de la Guinée (59).

⁴³ Pour rappel, les 5 nationalités les plus représentées dans les demandes d'asile introduites en Belgique, en 2014, sont : l'Afghanistan, la Syrie, l'Irak, la Guinée et la Russie.

COMMENTAIRES

La comparaison des nationalités les plus détenues avec celles qui ont été expulsées en plus grand nombre permet de faire quelques estimations quant aux probabilités relatives d'expulsion des nationalités concernées pour l'année 2014.

COMPARAISON DES NATIONALITÉS LES PLUS DÉTENUES ET LES PLUS EXPULSÉES – 2014		
Top 5 des nationalités détenues (r.act. centres)	Top 5 des nationalités rapatriées	Top 5 des nationalités transférées vers un autre État UE
Albanie	Albanie	Afghanistan
Maroc	Maroc	Maroc
RDC	Brésil	Pakistan
Algérie	Kosovo	Guinée
Guinée	Serbie	Algérie

La RDC et l'Algérie apparaissent par exemple dans le top 5 des nationalités détenues, alors qu'elles sont absentes ou représentent un faible pourcentage des nationalités rapatriées, y compris de celles transférées vers un autre État membre de l'UE. Cela indique un taux d'expulsions relativement moindre pour ces deux nationalités, par rapport aux autres présentes dans le tableau. Au contraire, le Brésil, le Kosovo et la Serbie, qui apparaissent uniquement dans le top des rapatriements, ont des taux d'expulsions plus élevés.

Le même exercice peut être fait concernant les libérations :

COMPARAISON DES NATIONALITÉS LES PLUS DÉTENUES ET LES PLUS LIBÉRÉES - 2014			
Nationalités détenues – top 5		Nationalités libérées – top 5	
Albanie	748	Maroc	86
Maroc	520	Algérie	81
RDC	261	RDC	67
Algérie	237	Irak	61
Guinée	205	Guinée	59

(r.act.centres)

En comparant le top 5 des nationalités libérées avec le top 5 des nationalités écrouées, on constate que certaines nationalités ont une plus grande probabilité d'être libérées que d'autres. Ainsi, plus d'un détenu algérien sur trois a été libéré, pareil pour les Irakiens. Pour les détenu congolais et guinéens, la chance d'être libéré est plus ou moins d'une sur quatre. Pour le détenu marocain, la probabilité d'être libéré n'est que d'une sur six. Quant aux détenus albanais, seuls 3,6% d'entre eux ont été libérés (27 libérations pour 748 détentions).

Le très faible taux de remise en liberté des ressortissants de certains pays s'explique en grande partie par le fait que la Belgique (au travers du BENELUX ou de l'UE) est liée par des accords de réadmission⁴⁴ qui facilitent les procédures d'identification et d'expulsion. C'est notamment le cas pour l'Albanie et le Kosovo.

⁴⁴ Les accords de réadmission sont des accords par lesquels les états signataires s'engagent à réadmettre leurs ressortissants, voire des personnes ayant transité par leur territoire, interpellées en situation irrégulière sur le sol de l'Union européenne. Qu'ils soient conclus dans un cadre intergouvernemental (BENELUX) ou communautaire, ces accords sont devenus un outil central de la lutte contre l'immigration clandestine dès lors qu'ils permettent un renvoi plus facile des personnes en situation irrégulière.

Le taux relativement élevé d'octroi d'une protection internationale (obtention du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire) explique aussi pourquoi certaines nationalités sont plus fréquemment libérées. C'est le cas de l'Irak et de la Guinée qui, en 2014, figurent dans le top 5 des nationalités auxquelles a été reconnu le statut de réfugié (la RDC est en 10ème position)⁴⁵.

COMPARAISON AVEC LE PRÉCÉDENT ÉTAT DES LIEUX

Si l'on compare les statistiques annuelles de l'Office des étrangers de 2004 et de 2014, on constate que le nombre d'expulsions a nettement diminué : 4.360 expulsions en 2014 contre 5.402 en 2004.

Le rapport de Myria⁴⁶ montre que cette diminution s'inscrit dans une tendance structurelle à la baisse. Alors qu'entre 2002 et 2006, le nombre de total rapatriements (rapatriements au sens strict, transferts Dublin et transferts en vertu d'accords bilatéraux) oscillait entre 6.500 et 8.000, il tombe sous la barre des 5.000 en 2007. L'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie le 1er janvier 2007 explique en grande partie cette baisse importante du nombre de rapatriements. Le nombre total de rapatriements continuera de diminuer jusqu'en 2010, puis remontera légèrement, avec des oscillations d'une année à l'autre, sans plus jamais passer au-delà de la barre des 5.000.

⁴⁵ http://www.cgra.be/sites/default/files/statistiques_asile_decembre_2014_externe.pdf (p15)

⁴⁶ *La migration en chiffres et en droits 2015*, op.cit., p.153.

La comparaison des différentes issues de la détention entre 2004 et 2014 permet aussi de mettre en lumière un autre phénomène :

COMPARAISON DE LA RÉPARTITION DES DÉTENUS PAR ISSUE DE DÉTENTION - 2004 ET 2014				
Issue de la détention*	Nb détenus 2004	% total 2004	Nb détenus 2014	% total 2014
Libération	1.866	24,8%	1.095	19,5%
Expulsion (rapat., refoulement, renvoi)	5.402	71,8%	4.360	77,8%
Retour volontaire avec l'OIM	210	2,8%	54	1%
Transfert (vers maison de retour ou prison)	22	0,3%	88	1,6%
Évasion	25	0,3%	13	0,2%
TOTAL	7.622	100%	5.602	100%

* Les données du présent tableau se basent sur les chiffres de l'Office des étrangers. Mais les données des rapports des centres et ceux du rapport statistique de l'Office des étrangers variant quelque peu, nous avons dû nous résoudre à quelques estimations, notamment concernant les retours volontaires, les transferts et les évasions.

Ils'agit du pourcentage de détenus effectivement expulsés : de 71,8% en 2004, ce pourcentage est monté à 77,8% en 2014.

La part de transferts vers d'autres structures que les centres fermés a aussi significativement augmenté parce que nombre d'entre eux ont désormais lieu vers/depuis les maisons de retour, qui n'existaient pas à l'époque du premier état des lieux. Quant au retour dit « volontaire » avec le soutien de l'Organisation internationale des Migrations, il n'a manifestement pas vu son succès grandir au sein des centres fermés, au contraire.

La comparaison des différents types d'expulsion entre 2004 et 2014 nous apprend que la part de refoulements depuis la frontière et celle de transferts vers un autre État membre de l'UE ont respectivement doublé et triplé en dix ans. Autrement dit, une part plus importante de personnes est aujourd'hui renvoyée vers un pays par lequel elles ont transité, qu'il s'agisse d'un État européen ou non européen.

COMPARAISON DE LA RÉPARTITION DES DÉTENUS PAR TYPE D'EXPULSIONS - 2004 ET 2014				
Type d'expulsion	Nombre de détenus 2004	% expulsés 2004	Nombre de détenus 2014	% expulsés 2014
Rapatriement vers pays d'origine	4.065	72,4%	2.153	49,38%
Renvoi vers autre État UE	348	6,2%	877	20,11%
Refoulement vers pays d'où l'étranger a pris l'avion ou le bateau	989	17,6%	1276	29,26%
Retour volontaire avec l'OIM	210	3,7%	54	1,23%
TOTAL	5.612	100%	4.360	100%

(r.act.centres)

En 2004, les nationalités les plus expulsées depuis les centres fermés étaient, par ordre décroissant : la Roumanie, la Bulgarie, la Pologne, le Brésil et le Maroc. Sans surprise puisqu'il s'agissait presque du top 5 des détentions également, à l'exception de la RDC, qui n'apparaissait alors qu'en 16ième position du nombre d'expulsions. Ce top 5 était suivi de l'Albanie et de la Turquie. Les pays désormais membres de l'UE (le top 3) ou candidats à l'adhésion (Turquie, Slovaquie...) représentaient à eux seuls 40% des destinations des expulsions en 2004. Hormis les pays devenus membres de l'Union européenne, on retrouve en tête de classement des expulsions, en 2014, la plupart des pays qui y figuraient en 2004, comme l'Albanie, le Maroc et le Brésil.

L'état des lieux des centres fermés de 2006 nous en dit très peu sur les motifs de libération des détenus. Il relève tout de même un chiffre évocateur de l'Office des étrangers : durant l'année 2003, 1.735 personnes sont passées devant la Chambre du Conseil, sur les 9.345⁴⁷ personnes qui ont été détenues cette année-là. En d'autres termes, moins d'un détenu sur cinq a pu voir sa détention contrôlée par un juge. Nous n'avons pas d'informations concernant l'issue de ces recours, mais ce seul chiffre – légèrement inférieur encore à nos estimations pour 2014 – en dit long sur les chances de voir sa détention contrôlée par un juge et, a fortiori, celles d'être libéré sur cette base.

COMMENTAIRES

Si on ne peut pas nier qu'un très grand nombre de personnes détenues en centre fermé sont effectivement expulsées, il convient aussi de relever que plus d'une personne sur cinq qui a été détenue en centre fermé finit par être libérée. Ces personnes qui passent par un centre fermé (parfois à plusieurs reprises) et qui finissent par être libérées posent question quant à la nécessité qu'il y avait de les mettre en détention ou de les y maintenir pendant un délai parfois très long.

Quoi qu'il en soit, au cours de cette période 2004-2014, ce sont au total 52.310 étrangers qui ont été expulsés à partir des centres fermés (74,61 % des étrangers écroués).

// E. LES EXCEPTIONS AU RÉGIME DE GROUPE

Le régime de la vie en groupe en vigueur dans l'ensemble des centres fermés connaît plusieurs exceptions : l'isolement pour raisons médicales, l'isolement disciplinaire (ou comme mesure d'ordre), le régime en chambre et le régime adapté.

Les trois dernières de ces exceptions sont liées à l'ordre et à la sécurité. L'isolement disciplinaire et le régime en chambre font l'objet de dispositions assez détaillées dans l'arrêté royal fixant le régime et les règles de fonctionnement des centres fermés⁴⁸.

L'isolement disciplinaire est une mesure d'ordre qui ne peut être imposée qu'à la suite d'une agression physique, de vandalisme ou lorsque le détenu commet une troisième fois une infraction. Dans ces trois hypothèses, le détenu peut être isolé pour une durée de 24 heures. Deux prolongations de 24 heures peuvent être autorisées par le directeur général de l'Office des étrangers.

Le régime en chambre est un régime prévu pour tout détenu qui, suite à son comportement avant la détention ou pendant le séjour dans un centre, ne peut séjourner dans un centre ou une section du centre où s'applique un régime de groupe. La réglementation prévoit que le détenu soumis à ce régime a droit à un minimum de trois heures par jour d'activités, y compris la promenade. Lorsque le détenu met en danger, par son comportement, sa sécurité, celle des autres détenus, celle des membres du personnel, celle du centre, ou encore le bon fonctionnement du centre, le directeur du centre peut décider de déroger aux 3 heures par jour d'activités /

⁴⁸ Arrêté royal fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, §1er de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

⁴⁷ Centres fermés pour étranger : États des lieux, octobre 2006, op.cit., page 28.

promenade garanties. Sont notamment visés par ce régime en chambre des détenus ayant fait auparavant un séjour en prison, des toxicomanes, des personnes présentant des troubles psychologiques. Ce régime a été introduit en 2014 par une modification de l'arrêté royal fixant le régime et les règles de fonctionnement des centres fermés. Il peut être imposé pendant toute la durée du séjour en centre fermé. Seul le centre fermé de Vottem dispose actuellement de l'infrastructure permettant la mise en œuvre de ce régime.

Le régime adapté consiste en la mise à l'isolement du détenu « qui met en danger la sécurité et la tranquillité du groupe par son comportement ». Il peut, selon la terminologie de l'Office des étrangers, être « volontaire » (nous préférons utiliser le terme « consenti ») ou « contraint ». L'arrêté royal ne précise pas dans quelles conditions celui-ci peut être imposé ni durant combien de temps.

NOMBRE DE MISES EN ISOLEMENT DISCIPLINAIRE :

D'après les chiffres tirés des rapports d'activités 2014 des centres fermés, il a été recouru 418 fois à l'isolement disciplinaire en 2014. C'est le centre fermé de Vottem qui a le plus fait usage de cette forme de sanction, en y recourant 140 fois, soit pour 16,3% de ses détenus (à supposer qu'il n'y ait recouru qu'une fois par personne). Il est suivi par le centre fermé de Merksplas avec 10,2%, le centre fermé de Bruges avec 9,7% et le centre 127bis avec 7%. Puis, loin derrière, le centre Caricole n'aurait presque jamais fait usage de cette sanction, avec au total 16 isolements disciplinaires, soit pour 0,7% de ses détenus.

Le rapport d'activités du centre fermé de Merksplas indique que 7 isolements ont couru pour la durée maximale de 72h. Les chiffres laissent entendre que le centre fermé de Vottem recourt beaucoup plus facilement à cette forme de sanction, mais en général pour des durées plus courtes, puisqu'une seule personne est restée

72h en cellule et 9 y ont passé 48h, alors que le centre fermé de Bruges a laissé 17 personnes 48h à l'isolement.

NOMBRE DE MISES EN ISOLEMENT COMME MESURE D'ORDRE OU DE SÉCURITÉ

Les seuls chiffres disponibles en 2014 sont de 132 mises au régime adapté pour le centre fermé de Vottem et 87 pour le centre 127bis.

COMMENTAIRES

Lorsqu'il décide d'une mesure d'isolement disciplinaire, « de mise en régime adapté » ou « en chambre », le directeur du centre ou son délégué jouit d'un pouvoir. Ces décisions ne sont pas signifiées par écrit au détenu ou à son avocat. De ce fait, il est quasi impossible d'en contester la motivation devant les juridictions d'instruction, ni même devant la Commission des plaintes.

En 2004, 778 isolements disciplinaires avaient été enregistrés et ce, sur quatre centres uniquement, car les centres de détention « frontière » (l'ancien centre 127 à Melsbroek et le centre INAD de l'aéroport de Bruxelles-National, remplacés par le Caricole aujourd'hui) ne disposaient pas de cellule de la sorte à l'époque. A l'époque, le centre fermé de Merksplas se distinguait déjà en couvrant à lui seul plus de la moitié de ces isolements disciplinaires (422/778). Une différence qui traduisait à elle seule la part d'arbitraire quant aux critères utilisés pour décider d'une telle mesure.

Le fait que les rapports d'activités de 3 centres sur 5 n'indiquent pas le nombre de détenus mis à l'isolement de manière contrainte dans le cadre de ce que l'Office des étrangers nomme le régime « adapté » est, selon nous, particulièrement inquiétant et même profondément anormal. L'isolement dans le cadre d'une mise en régime adapté permet aux directions des centres de contourner les dispositions réglementaires à respecter dans le cadre des mises à l'isolement à titre

de mesure d'ordre, et notamment les dispositions ayant trait à la durée de ces mesures. Ceci est notamment le cas lorsqu'une mise à l'isolement dans le cadre du régime adapté survient à la suite d'une mesure d'isolement disciplinaire. Ainsi, un détenu mis à l'isolement à la suite d'une tentative d'évasion peut se retrouver mis à l'isolement pour une durée allant bien au-delà de 72 heures par la combinaison des deux mesures.

// F. LA COMMISSION DES PLAINTES, UN DISPOSITIF TOTALEMENT DÉFAILLANT

L'arrêté royal qui détermine le fonctionnement des centres fermés et les droits des détenus prévoit la possibilité de porter plainte auprès de la Commission des plaintes contre toute violation d'un droit prescrit par cet arrêté royal. Pour ce faire, le détenu doit introduire sa plainte par courrier « dans les cinq jours » (le moment à partir duquel ce délai court n'est pas clair) auprès du directeur du centre, qui doit y répondre dans les 10 jours ouvrables. Une copie de cette plainte ainsi que de sa réponse sont communiquées au directeur général de l'Office des étrangers et au secrétariat permanent de la Commission des plaintes⁴⁹.

Le rapport d'activités 2014 du centre fermé de Vottem indique que 13 plaintes au total ont été introduites. Sur ces 13 plaintes, 9 ont été introduites par trois personnes. En 2014, ce sont donc uniquement 7 personnes au total sur les 858 personnes qui y ont été détenues qui ont fait le choix d'introduire une plainte.

⁴⁹ Arrêté ministériel du 23 janvier 2009 établissant la procédure et les règles de fonctionnement de la Commission et du Secrétariat permanent, visé à l'article 130 de l'arrêté royal du 2 août fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées à l'article 74/8, §1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Au total, pour l'ensemble des centres fermés en 2014, seules 28 plaintes ont été introduites auprès de la Commission des plaintes. Parmi celles-ci, 8 ont été déclarées irrecevables par le Secrétariat de la Commission. Sur les 20 plaintes jugées recevables, 5 ont été déclarées non fondées, 10 ont été considérées comme ne présentant pas d'intérêt légitime et les 5 dernières ont soit été retirées, soit fait l'objet d'un règlement à l'amiable. La plupart de ces plaintes émanaient des CIM et CIV.

En 10 ans de fonctionnement (2004-2014), sur les 373 plaintes introduites, seules 9 ont été déclarées partiellement fondées⁵⁰.

// G. RÉVOLTES ET ACTES DE DÉSESPOIR

Nous clôturerons ce chapitre en relevant une série d'actes – dramatiques puisqu'ils mettent leurs auteurs en danger – qui traduisent autant de tentatives de résistance de la part des détenus face à l'injustice ressentie suite à leur enfermement et au traitement qui leur est réservé. Des actes que nous choisissons de mettre en avant comme des appels de détresse et des refus de soumission à la politique d'enfermement des personnes migrantes.

AUTOMUTILATIONS ET TENTATIVES DE SUICIDE

Des rapports d'activités des centres et des informations auprès de l'Office des étrangers, il ressort qu'au moins 14 tentatives de suicide ont eu lieu en 2014, dont 8 au centre fermé de Merksplas et 3 au centre 127bis.

Concernant les automutilations, nous ne disposons de chiffres que pour le centre fermé de Bruges et le centre 127bis, qui en ont enregistré respectivement 2 et 1 pour l'année 2014.

⁵⁰ La Migration en chiffres et en droits 2015, op.cit., p.167

GRÈVES DE LA FAIM ET RÉVOLTES

En 2014, 114 grèves de la faim de plus de 48 heures ont été enregistrées pour l'ensemble des centres fermés. Près de la moitié d'entre elles ont eu lieu au centre fermé de Vottem (49), mais c'est au centre fermé de Merksplas (où l'on en compte 31) qu'on enregistre les plus longues, dont une de 29 jours, pour un détenu qui sera finalement rapatrié.

Les rapports des centres fermés comptabilisent au total 11 révoltes de détenus ayant débouché sur une intervention de la police. Nous ne disposons pas de chiffres pour Vottem. Le centre Caricole n'en enregistre aucune.

ÉVASIONS

Des chiffres de l'Office des étrangers, il ressort que 13 personnes au total se sont évadées en 2014. Les rapports d'activités des centres fermés en recensent en tout 9, dont 3 depuis le centre fermé de Vottem et 3 depuis le centre 127bis.

REFUS D'EXPULSION

14,1% des personnes rencontrées en centre fermé relatent avoir refusé ou résisté avec succès à une tentative d'expulsion en 2015. Parmi ces personnes, un petit nombre relate avoir été à cette occasion victime d'actes de violence gratuite de la part des forces de l'ordre chargées de les escorter.

COMMENTAIRES

Les chiffres relatifs aux automutilations, tentatives de suicide, grèves de la faim, révoltes, évasions, refus d'expulsion et mises à l'isolement contenus dans les rapports d'activités 2014 de chaque

centre fermé semblent indiquer⁵¹ que ceux-ci se produisent plus fréquemment dans trois centres fermés, à savoir ceux de Vottem, de Merksplas et (dans une moindre mesure ?) de Bruges. Le centre Caricole et le centre 127bis semblent davantage épargnés.

Le fait qu'il y ait moins de cas de révoltes ou d'actes exprimant un désespoir au centre Caricole et au centre 127bis ne signifie pas nécessairement que la détention y est vécue moins durement.

Une explication possible pourrait être que les étrangers détenus dans ces deux centres fermés sont moins reliés au territoire et à la société belge, puisque généralement arrivés très récemment en Belgique. La durée de détention, en moyenne plus courte dans ces deux centres, explique aussi probablement pourquoi on y enregistre moins de tels actes.

La plus grande fréquence de certains des actes ci-dessus énumérés dans les centres fermés de Vottem, de Merksplas et de Bruges pourrait être liée au fait que la population de ces trois centres fermés vit parfois depuis de longues années en Belgique. Rappelons également que c'est dans les centres fermés de Merksplas et de Vottem que l'on observe les durées de détention les plus longues.

En outre, une large place étant laissée au pouvoir discrétionnaire des directions des différents centres fermés dans le traitement réservé aux détenus (recours à l'isolement disciplinaire ou adapté, attitude du personnel à l'égard des détenus, éventuelle privation d'un droit de visite ou de promenades...), le régime de vie peut être plus ou moins dur selon les centres.

Le centre fermé de Merksplas a ainsi la réputation d'être particulièrement carcéral et de recourir plus fréquemment à la mise à l'isolement au moyen du « régime adapté ».

Enfin, soulignons que nos visiteurs et d'autres réseaux en lien avec les détenus en centre fermé sont régulièrement informés d'actes de résistance de la part de ces derniers. Les refus de monter dans l'avion et grèves de la faim sont particulièrement courants.

⁵¹ Il convient d'être prudent dans l'interprétation des chiffres. D'une part, certains centres fermés ne fournissent aucune donnée sur la survenance ou non de tels actes, et d'autre part, nous ignorons si chaque centre fermé a utilisé la même méthodologie pour enregistrer ce type de données.

III. LA DÉTENTION EN CENTRE FERMÉ AU REGARD DES DROITS FONDAMENTAUX





Les observations de terrain font remonter de nombreuses questions quant à la compatibilité de la détention administrative avec le respect de certains droits fondamentaux tels que définis dans la Convention européenne des droits de l'Homme, ci-après CEDH. Il s'agit notamment du droit à la liberté, du droit à un recours effectif, du droit à la vie familiale et à la vie privée et du droit à ne jamais être soumis à un traitement inhumain ou dégradant. Le présent chapitre y est consacré.

Au cours de la dernière décennie, la Belgique a fait l'objet d'une dizaine de condamnations par la Cour EDH à l'occasion d'affaires introduites par des étrangers détenus en centre fermé. Au-delà de ces condamnations, nous constatons que les droits fondamentaux sont souvent violés.

// A. UNE PRIVATION DE LIBERTÉ TROP SOUVENT CRITIQUABLE

L'article 5 de la CEDH stipule que « *toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales.*

...

f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours ».

La Convention énonce là un principe fondamental : la liberté est la règle et l'enfermement l'exception, car la privation de liberté est une épreuve très lourde. La loi belge, comme l'article 5 de la CEDH, autorise, à certaines conditions, la détention des étrangers ne disposant pas ou plus d'un droit d'entrée ou de séjour sur le territoire et ce, en vue de leur rapatriement ou de leur refoulement. Elle autorise également la détention de demandeurs d'asile dans certains cas de figure⁵².

Dans la pratique, force est de constater que les décisions de détention ne respectent pas toujours ces conditions et visent même des personnes qui pourraient faire valoir un droit de séjour.

52 Rappelons ici que ces personnes sont enfermées sur base d'une décision administrative et non judiciaire.

DES CIRCONSTANCES D'ARRESTATION CRITIQUABLES, VOIRE ILLÉGALES

La loi établit des garde-fous quant aux conditions d'arrestation des personnes, y compris les personnes migrantes. Néanmoins, les témoignages recueillis lors des visites en centre fermé laissent apparaître que les détenus n'ont pas toujours été arrêtés de manière conforme à la loi ou, du moins, à l'esprit de la loi.

ARRESTATIONS AU DOMICILE, ARRESTATIONS AU POSTE DE POLICE

Dans le cadre de nos visites dans les centres fermés, nous entendons de nombreux récits relatifs à l'arrestation par la police. Il est fréquent que la police vienne arrêter quelqu'un à son domicile sans mandat de perquisition, ou que des personnes soient attirées soit au commissariat, soit à l'Office des étrangers, sur base d'une convocation ambiguë, afin d'y être arrêtées.

« Il était environ 6 heures du matin. Nous étions encore au lit en train de dormir. Subitement, quelqu'un a frappé à gros coups sur la porte et nous sommes allés ouvrir. C'était la police. Elle n'a montré aucun document. Ils m'ont ordonné de les suivre et m'ont mis les menottes. Tout cela s'est produit si rapidement que ni mon amie ni moi ne réalisons ce qui se passait. Après un bref passage par le commissariat, j'ai été emmené au centre fermé. J'étais surtout choqué par l'agressivité des agents et par la manière dont j'ai été emmené ».

M., Marocain, arrêté en 2015 au domicile de sa compagne.

COMMENTAIRES

La Constitution belge⁵³ consacre l'inviolabilité du domicile et donc l'interdiction, pour la police, de pénétrer dans un logement sans mandat d'arrêt si elle n'a pas été autorisée à y entrer par l'occupant, sauf flagrant délit. Or les témoignages des détenus nous indiquent que des arrestations à domicile ont régulièrement lieu sans que cette règle ne soit respectée.

Les tribunaux ont depuis de nombreuses années sanctionné ces pratiques illégales.

La Cour EDH a notamment condamné l'État belge⁵⁴ en 2002 pour avoir recouru à la « ruse » afin d'attirer des demandeurs d'asile déboutés au commissariat, en mentionnant un motif incorrect sur leur convocation⁵⁵.

Fin décembre 2015, la Chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles⁵⁶ a ordonné la remise en liberté d'un ressortissant tunisien détenu au 127bis. Cette personne avait été arrêtée par la police à son domicile à 6h10 du matin. Après avoir constaté que la police n'était pas munie d'un mandat d'arrêt et que l'étranger arrêté n'avait pas quitté volontairement son domicile, la Cour en a conclu qu'on avait affaire à une violation sérieuse et fondamentale de l'article 8 de la CEDH⁵⁷ et de l'article 15 de la Constitution.

53 L'Article 15 de la Constitution dispose que : « Le domicile est inviolable; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit ».

54 Arrêt Conka c. Belgique, Cour EDH, 5 février 2002, requête n° 51564/99.

55 Néanmoins, à l'heure actuelle, les convocations à la commune, à l'Office des étrangers ou au commissariat de police sont toujours empreintes d'une grande ambiguïté et il est souvent difficile de savoir à l'avance pourquoi la personne est convoquée.

56 Arrêt 2015/4044 du 22 décembre 2015 de la Cour d'Appel de Bruxelles, Chambre des mises en accusation.

57 Article 8 de la CEDH – Droit au respect de la vie privée et familiale :
- Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
- Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

ARRESTATIONS EN RUE

Certains détenus ont aussi été arrêtés suite à un contrôle de police dans l'espace public, par exemple dans les transports publics.

En cas de contrôle se soldant par une arrestation, la police est tenue de prendre contact avec l'Office des étrangers qui, seul, peut décider du sort de l'étranger interpellé (relaxe, OQT avec remise en liberté, ou OQT avec décision de détention). La détention au commissariat ne peut durer plus de 24 heures⁵⁸. Plusieurs détenus nous soutiennent qu'entre le moment où ils ont été privés de liberté par la police et leur transfert du poste de police vers le centre fermé, leur détention a été bien plus longue que les 24 heures prévues par la loi.

LA DÉTENTION DES ÉTRANGERS EN SÉJOUR IRRÉGULIER, UNE MESURE DE DERNIER RESSORT ?

D'après la directive retour⁵⁹, qui a pour objet d'harmoniser les procédures de retour dans l'Union européenne, la détention d'une personne en séjour irrégulier ne peut avoir lieu que s'il s'agit d'une mesure de dernier ressort, c'est-à-dire si aucune autre mesure moins sévère que la détention ne peut mener à l'éloignement effectif de la personne.

Ce principe se retrouve à l'article 15 de la directive qui dispose qu' :

« À moins que d'autres mesures suffisantes, mais moins coercitives, puissent être appliquées efficacement dans un cas particulier, les États membres peuvent uniquement placer en rétention le ressortissant d'un pays tiers qui fait l'objet de procédure de retour afin de préparer le retour et/ou de procéder à l'éloignement, en particulier lorsque :

- a) il existe un risque de fuite, ou
- b) le ressortissant concerné d'un pays tiers évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement ».

Le législateur belge a transposé ce principe dans la loi du 15 décembre 1980⁶⁰ comme suit :

« À moins que d'autres mesures suffisantes mais moins coercitives puissent être appliquées efficacement, l'étranger peut être maintenu à cette fin [pour reconduire l'étranger à la frontière], pendant le temps strictement nécessaire à l'exécution de la mesure, en particulier lorsqu'il existe un risque de fuite ou lorsque l'étranger évite ou empêche la préparation du retour ou la procédure d'éloignement, et sans que la durée de maintien ne puisse dépasser deux mois ».

De manière quasi-générale, l'Office des étrangers procède à la détention en centre fermé sans avoir préalablement tenté d'autres mesures moins sévères qui seraient susceptibles d'aboutir *in fine* à l'éloignement effectif de l'étranger.

L'importante marge d'interprétation que la loi laisse à l'Office des étrangers pour déterminer s'il existe un risque de fuite et/ou une volonté d'éviter ou d'empêcher la préparation de son retour permet à cette administration de détenir selon son bon vouloir tout étranger qui a déjà reçu un OQT et qui n'y a pas obtempéré. Elle lui permet aussi de détenir tout étranger qui n'a aucune adresse connue en Belgique.

⁵⁸ Mathieu Beys, *Quels droits face à la police ?*, Couleur-Livres – Jeunesse & Droit, 2014, p. 421.

⁵⁹ Directive 2008/115 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et aux procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

⁶⁰ Loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers, notamment art. 7 al. 3, art 27 §3.

Pourtant, selon la loi, pour qu'une détention puisse être considérée comme une mesure de dernier ressort légalement justifiée, il faudrait qu'il existe, dans le chef de l'étranger qui n'est pas en ordre de séjour, un « risque de fuite ». Ce risque est défini par la loi comme le fait de présenter « un risque actuel et réel de se soustraire aux autorités. Pour ce faire, le Ministre ou son délégué se base sur des éléments objectifs et sérieux ».

Cette définition assez vague et floue du « risque de fuite » et l'interprétation très large qui en est faite permettent à l'Office des étrangers de recourir « légalement » à la détention dans toute une série d'hypothèses, sans rechercher de mesures alternatives, pourtant plus respectueuses de la personne et de ses droits. Aussi, elles réduisent à peau de chagrin l'une des seules garanties introduites par la directive retour en 2008, qui prévoyait que la détention devait être une mesure de dernier ressort.

DES DURÉES DE DÉTENTION QUI SE PROLONGENT SOUVENT AU-DELÀ DE DEUX MOIS

La loi prévoit que l'étranger peut être détenu pendant le temps strictement nécessaire à la mise en œuvre de l'expulsion et fixe un délai de deux mois. Ce délai peut être prolongé de deux mois, à certaines conditions⁶¹ que voici :

- si les démarches en vue de l'éloignement ont été entreprises dans les 7 jours après que la décision entre en vigueur;
- si ces démarches sont poursuivies avec la diligence requise;
- s'il subsiste toujours une possibilité d'éloigner effectivement l'étranger dans un délai raisonnable.

La loi permet de détenir l'étranger un cinquième mois à condition que cette décision de prolongation soit prise par le Ministre qui a l'asile et la migration dans ses compétences. Après

ce délai, l'intéressé doit être remis en liberté. Toutefois, si l'étranger représente un risque pour l'ordre public ou la sécurité nationale⁶², une prolongation de mois en mois peut être ordonnée par le Ministre, lequel peut allonger le délai de détention jusqu'à 8 mois.

Comme mentionné au chapitre II, si la durée moyenne de détention en centre fermé, pour 2014, est de 44,32 jours, celle-ci peut cacher des durées très variées, allant d'une seule nuit (pour les personnes qui ont un vol le lendemain) à plusieurs mois. Sur base des visites effectuées en centre fermé, nous estimons qu'en 2015, 20% des détenus ont été derrière les barreaux plus de deux mois, et environ 5% plus de 4 mois.

« Cela fait déjà 6 mois que je suis détenu et je perds petit à petit la tête. (...) J'ai tenté plusieurs procédures, mais rien ne semble fonctionner. Mon seul souhait est d'être à nouveau libre... ».

W., Biélorusse, détenu plus de 6 mois en centre fermé en 2015.

Les détentions se prolongeant au-delà de deux mois ont deux explications principales.

D'une part, l'Office des étrangers considère qu'il peut prolonger de deux mois supplémentaires la détention d'une personne pour laquelle il a des difficultés à obtenir les documents de voyage nécessaires à son rapatriement, pour peu qu'il ait entamé dans les sept jours de la mise en détention les démarches nécessaires auprès des autorités du pays dont est originaire le détenu. Le fait que la loi impose également que ces démarches soient poursuivies avec toute la diligence requise et qu'il subsiste une possibilité d'éloigner l'étranger dans un délai raisonnable semble être pour l'Office des étrangers une simple clause de style. Dans les faits, nous constatons que lorsque des détenus sont remis en liberté sur décision de l'Office des étrangers et que ceux-ci restent sous le coup d'un OQT, ces personnes sont quasi toujours libérées au bout de 4 mois, voire deux ou trois jours avant ce laps de temps.

⁶¹ Article 7 alinéa 5 de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers.

⁶² Sur la question de l'ordre public, nous renvoyons au chapitre IV du présent état des lieux.

D'autre part, et bien que la loi ne le prévoit pas, l'Office des étrangers remet d'initiative les compteurs de la détention à zéro lorsque le détenu refuse d'embarquer dans l'avion le jour de son expulsion⁶³. Il fait alors l'objet d'un nouvel ordre d'écrou à son retour en centre fermé, avec un nouveau délai de détention de deux mois.

Un nouveau délai de détention commence également à courir lorsqu'un détenu introduit une (nouvelle) demande d'asile puisque, suite à celle-ci, un nouveau titre de détention en qualité de demandeur d'asile lui sera généralement décerné.

Ces pratiques ont pour conséquence qu'un détenu peut se retrouver détenu plus longtemps que le délai de 4 mois, qui est en principe le délai maximum durant lequel un étranger en séjour irrégulier peut être détenu sur décision de l'Office des étrangers. Au CIM, deux détenus sont restés enfermés 259 jours en 2014. Au centre fermé de Bruges, la détention la plus longue enregistrée la même année a été de 280 jours et elle était de 293 jours au 127bis.

// B. UN CONTRÔLE INSUFFISANT DE LA LÉGALITÉ DE LA DÉTENTION

L'article 13 de la CEDH dispose que : « *Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles* ». L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantit par ailleurs le droit à la défense des personnes faisant l'objet d'une mesure de détention.

Les personnes qui sont privées de leur liberté pour des raisons administratives ont donc en principe le droit de voir leur détention contrôlée par un juge ainsi que de recevoir une assistance juridique de qualité, leur permettant de matérialiser ce droit.

Le contrôle judiciaire de la détention administrative des étrangers présente trois caractéristiques. Premièrement, et contrairement à la détention pénale, ce contrôle n'est pas automatique, c'est-à-dire qu'il doit être sollicité par l'avocat du détenu. Ensuite, le contrôle effectué porte sur la légalité de la détention et non sur son opportunité⁶⁴. Ceci signifie que le juge doit se contenter de vérifier si cette détention est conforme à la loi, sans pouvoir s'exprimer sur son bien-fondé⁶⁵. Enfin, ce contrôle n'est pas suspensif de la mesure d'expulsion. Cela signifie que, même si un recours a été introduit, la personne peut être expulsée. Ce n'est que si le juge saisi décide de sa libération que la personne sera protégée provisoirement contre l'expulsion, sans pour autant être libérée

64 Article 72 al.2 de la loi du 15 décembre 1980.

65 Pour être plus précis, la loi du 15 décembre 1980 (article 72 al.2) interdit explicitement au juge de procéder à un contrôle d'opportunité alors que la même loi belge impose que la détention soit une mesure de dernier ressort. Ces deux prescrits légaux sont bien difficilement conciliables et les praticiens (tant les juges que les avocats) ne s'y retrouvent pas toujours.

63 Cette pratique de la remise à zéro du compteur de la détention a toutefois été validée par un arrêt de la Cour de Cassation du 31 août 1999.

avant que les possibilités d'appel de l'Office des étrangers soient épuisées⁶⁶.

À ces particularités procédurales viennent s'ajouter des obstacles, qui rendent ce recours contre la détention en centre fermé non-effectif et peu efficace lorsqu'un recours est effectivement introduit.

UN ACCÈS DIFFICILE AU CONTRÔLE DE LA DÉTENTION

La compilation des données recueillies lors de nos visites en 2015 montre qu'approximativement une personne sur cinq a eu un avocat qui a introduit un recours contre la mesure de détention dont il fait l'objet et/ou contre la décision d'éloignement ou de refoulement qui lui a été notifiée. Pour comprendre ce faible nombre de recours introduits, divers constats sont à mettre en lumière.

Tout d'abord, les personnes détenues ne sont pas toujours correctement informées de leurs droits et des différents recours que leurs avocats peuvent introduire. Les décisions qu'elles reçoivent (le titre d'écrou et l'OQT) sont rédigées en français ou en néerlandais et font référence à des dispositions de la loi du 15 décembre 1980 qui ne sont pas simples à comprendre pour un non-juriste. La loi prévoit pourtant que chaque détenu doit être informé des motifs de sa détention, de la mesure d'expulsion et de ses droits (dont celui de bénéficier d'une aide juridique) dans une langue qu'il comprend. Ces informations sont en principe transmises par un membre du personnel de l'équipe sociale du centre fermé. Mais ceci ne se fait pas toujours dès le début de l'enfermement et de nombreux détenus n'ont toujours pas d'avocat plusieurs jours après leur mise en détention. Les détenus sont, dans la plupart des cas, totalement dépendants de la disponibilité et du bon fonctionnement du service social pour se faire désigner un avocat. Si cet avocat ne répond pas à leurs appels téléphoniques ou ne vient pas les rencontrer, ils n'ont aucune garantie qu'un nouvel avocat leur sera désigné.

Le petit nombre de requêtes de mise en liberté introduites peut aussi s'expliquer par des questions de langue de la procédure et par la distance qu'aurait à parcourir l'avocat désigné pour plaider une éventuelle requête de mise en liberté. Ceci s'explique par le fait que le tribunal compétent pour statuer sur la légalité du titre de détention est celui de l'arrondissement judiciaire où l'arrestation a eu lieu ou celui de l'arrondissement où résidait l'intéressé avant sa mise en détention, alors que l'avocat pro deo chargé de défendre le détenu est désigné auprès du bureau d'aide juridique de l'arrondissement où se situe le centre fermé. Ceci a pour conséquence qu'un détenu écroué au centre fermé de Vottem se verra désigner un avocat du bureau d'aide juridique de Liège, qui pourrait être amené à contester le titre de détention auprès de la Chambre du Conseil du tribunal de première instance d'Ostende parce que son client a été arrêté dans cette ville.

⁶⁶ Précisons que le recours contre la décision de détention administrative s'introduit devant le Tribunal de première instance du lieu de l'arrestation de l'étranger ou de son lieu de résidence, sans qu'aucun délai ne soit prescrit. La décision d'OQT, elle, s'attaque devant le Conseil du contentieux des étrangers (CCE), dans un délai de 5 ou 10 jours suivant sa notification. Ces deux recours portent sur la légalité de la mesure visée, et non son opportunité.

Pour préparer efficacement la défense de son client, il est important pour l'avocat d'être en possession de l'ensemble des décisions prises par l'administration à son égard. Or il semble que ces décisions ne soient pas transmises au fur et à mesure de leur délivrance par le service social.

« Le jour de l'audience, le juge a dit à mon avocat que sa requête de mise en liberté était sans objet vu que, deux jours auparavant, l'Office des étrangers avait pris à mon égard un nouvel écrou après que j'ai refusé d'embarquer à bord de l'avion qui devait me rapatrier dans mon pays. Mon avocat et moi-même ignorions que j'avais fait l'objet d'une nouvelle mesure de détention ».

A., Marocain, détenu en 2015 en centre fermé.

Ces constats permettent de comprendre pourquoi le droit à un recours effectif reste dans bon nombre de cas très théorique, même lorsque ces recours ont précisément pour objet la défense de droits fondamentaux.

Certains efforts ont été déployés pour faire face aux problèmes exposés, tels que l'instauration de permanences d'aide juridique de première ligne au sein de deux centres fermés afin de rendre l'aide juridique accessible à chaque détenu ; ou encore le développement d'outils didactiques et pragmatiques par les ONG à l'initiative du présent état des lieux, en vue d'améliorer le niveau de l'aide juridique fournie en centre fermé. Mais ces outils ne permettent pas de garantir une défense effective des droits des détenus.

DE TRÈS RARES LIBÉRATIONS À L'ISSUE DU CONTRÔLE DE LA DÉTENTION

Les requêtes de mise en liberté qui sont introduites⁶⁷ ont rarement pour effet d'entraîner la libération du détenu.

Les rapports d'activités des centres fermés indiquent que sur les environ 20 % de détenus qui sont finalement libérés, une toute petite part seulement l'est à la suite d'une décision prise par un juge. Ainsi, au centre fermé de Merksplas (CIM), sur les 228 détenus libérés, seuls 13 l'ont été à la suite d'une décision prise par une juridiction d'instruction, et au Caricole, sur les 285 détenus libérés, seuls 16 l'ont été à la suite d'une décision d'un juge.

Les décisions de détention dont nous prenons connaissance sont pourtant souvent très sommairement motivées et, dans bien des cas, l'introduction d'une requête de mise en liberté pourrait être couronnée de succès.

En outre, si une nouvelle décision de détention est prise entre le dépôt de la requête et l'audience devant le Tribunal, le recours est automatiquement déclaré « sans objet », c'est-à-dire que le juge estime que la requête n'est plus valable et qu'il faut en introduire une nouvelle contre le nouveau titre de détention. En plus de retarder le contrôle judiciaire, ceci a pour effet que certaines décisions ne sont jamais examinées par un juge.

Aussi, ce n'est pas parce qu'une requête de mise en liberté a été introduite que la personne sera libérée (et qu'aucune expulsion n'aura lieu). Si le premier juge ordonne la libération, l'Office des étrangers ou le parquet peut interjeter appel contre cette décision. Cet appel a pour effet de maintenir la personne détenue pendant deux semaines supplémentaires, jusqu'à ce

⁶⁷ Sur base des visites en centre fermé, nous estimons que moins d'un détenu sur cinq introduit, par l'intervention de son avocat, une requête de mise en liberté contre le titre de détention devant la Chambre du Conseil du Tribunal correctionnel.

que la Cour d'appel se prononce à son tour. La libération n'est donc pas immédiate, ce qui est incompréhensible pour les personnes détenues.

« Mon avocat a introduit un recours pour demander ma libération. La décision de la Chambre du Conseil était positive, mais je n'ai pas été libéré tout de suite. Je ne comprends pas très bien pourquoi... Le jour d'après, j'ai appris que l'Office des étrangers avait fait appel contre cette décision et qu'il me fallait maintenant attendre la réponse de cet appel. Ils m'ont aussi dit que je ne serais pas libéré pendant ce laps de temps. Peuvent-ils continuer à me détenir si le juge a dit que je devrais être libéré ? »

M., demandeur d'asile irakien, ne sait pas du tout si son avocat compte introduire un nouveau recours ou pas.

De ces constats, il ressort que ce n'est pas uniquement la difficulté d'accès à une aide juridique de qualité qui rend le contrôle de la détention inopérante, mais aussi et surtout la procédure telle que prévue par la loi. A cet égard, l'État belge a déjà fait l'objet de plusieurs condamnations par la Cour EDH, notamment en raison de la difficulté d'introduire un recours en extrême urgence devant le Conseil du contentieux des étrangers⁶⁸.

Dans sa note de politique générale du 24 novembre 2014, le Secrétaire d'État à l'asile et à la migration envisageait de réformer le contrôle de la détention et de l'expulsion pour, écrivait-il, l'améliorer. Pourtant, le descriptif des changements envisagés – un contrôle unique en première et dernière instance – témoigne d'une volonté politique de restreindre encore davantage les possibilités d'accès à un contrôle de la détention, puisqu'une personne détenue en centre fermé ne pourrait plus faire contrôler la légalité de sa détention (de mois en mois) comme il peut encore le faire (du moins en théorie) aujourd'hui.

// C. LA DÉTENTION, UNE MESURE QUI NE PREND PAS EN COMPTE LE DROIT À VIE FAMILIALE ET L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT ?

L'article 8 de la CEDH dispose que : « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ». L'État a la possibilité de limiter ce droit, dans des conditions précises et strictes⁶⁹. Et, en principe, le fait d'avoir de la famille en Belgique ne suffit pas à permettre à une personne y résidant de manière irrégulière d'obtenir un séjour légal.

Néanmoins, l'État belge est tenu de garantir le droit à vivre en famille sur le sol belge, à certaines conditions. Il doit mettre en balance les intérêts de l'État, d'une part, et la situation particulière de l'étranger, d'autre part. Pour ce dernier, les éléments à prendre en considération sont notamment : la mesure dans laquelle la vie familiale serait effectivement brisée en cas d'expulsion vers le pays d'origine, la force des liens présents dans le pays d'accueil, la présence d'obstacles importants rendant la poursuite de la vie familiale ailleurs impossible et, enfin, la question de savoir si l'étranger était conscient ou non, au moment de la création de la vie familiale, de ce que cette dernière était incertaine au vu de sa situation administrative précaire.

⁶⁸ Citons notamment l'arrêt Joseph : Cour EDH, Arrêt S.J. c. Belgique, 27 février 2014, Requête no 70055/10, [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-141199#{"itemid":\["001-141199"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-141199#{)

⁶⁹ Une limitation est possible pour autant qu'elle soit prévue par la loi et qu'elle soit, dans une société démocratique, nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

La Constitution belge⁷⁰ garantit également à chacun « le droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi ».

Enfin, tant la jurisprudence que les instruments juridiques internationaux et nationaux insistent sur la nécessité, dans chaque décision concernant un enfant mineur d'âge, de tenir compte de l'intérêt supérieur de ce dernier.

Malgré l'existence de ce droit fondamental et des balises fixées, nous constatons fréquemment des immixtions de l'État belge dans la vie familiale des personnes détenues en centre fermé et de leurs proches, qui sont vécues comme de réelles atteintes à leur droit de vivre en famille.

DES SÉPARATIONS DE FAMILLES DUES À LA POLITIQUE D'ENFERMEMENT

Entre la volonté d'exécuter la mesure d'expulsion des personnes en situation irrégulière et l'obligation de tenir compte du droit de chaque citoyen à vivre en famille, ainsi que de l'intérêt supérieur de l'enfant, l'État fait régulièrement pencher la balance du côté de sa politique de renvoi.

En effet, nous rencontrons régulièrement en centre fermé des personnes qui se retrouvent séparées des membres de leur famille avec qui elles vivaient jusqu'au jour de leur arrestation.

La personne peut avoir été arrêtée lors d'un contrôle aléatoire en rue, sur son lieu de travail ou encore à la commune dans le cadre de démarches administratives, alors que le reste de la famille demeure en liberté. L'Office des étrangers peut aussi avoir décidé de détenir l'un des deux parents d'une famille en séjour irrégulier qui ne respecte pas le processus censé mener à un retour "volontaire", dans lequel elle s'est engagée avec l'Office des étrangers. Dans le même registre, il arrive que le père d'une famille placée en maison de retour soit envoyé en centre fermé, afin d'exercer une pression maximale sur le reste de la famille pour qu'elle accepte son expulsion⁷¹.

« Nous vivons déjà depuis un certain temps sans papiers en Belgique. Il y a quelques semaines, nous avons tous été arrêtés par la police. Mon frère et moi avons été amenés ici, alors que ma mère et mes deux frères mineurs ont été amenés dans une maison de retour. Mon père, lui, a été transféré vers un autre centre fermé. Ma mère souffre beaucoup et a du mal à s'occuper de mes deux petits frères. »

J., originaire de Russie, arrêté lors d'un contrôle de police sur la voie publique et placé en centre fermé. Sa femme et son enfant sont encore dans la maison familiale et ne savent ce qu'il va advenir d'eux.

Les proches – compagne/compagnon et/ou enfants – de la personne détenue, laissés en liberté, peuvent se trouver aussi en séjour irrégulier et peuvent dans ce cas être placés dans une maison de retour gérée par l'Office des étrangers. Il arrive aussi régulièrement que la compagne, le compagnon et/ou les enfants de la personne détenue ai(en)t un droit de séjour en Belgique voire ai(en)t la nationalité belge.

⁷¹ Un arrêté royal du 17 septembre 2014, permet à l'Office des étrangers de passer une sorte de contrat avec les familles qui peuvent rester dans leur domicile, à condition de collaborer à leur retour "volontaire". En cas de non-respect d'une des clauses du contrat, l'Office des étrangers était alors, jusqu'il y a peu, en droit de procéder au placement d'un des parents en centres fermés, pour exercer une pression sur la famille. Il est interpellant de voir que le pouvoir exécutif lui-même autorisait de manière explicite la séparation d'une famille, au titre de menace et de sanction. Les dispositions de l'arrêté royal autorisant ces mesures ont été annulées par un arrêt du Conseil d'État du 28 avril 2016 suite à un recours introduit par le monde associatif.

Dans la majorité des cas, l'Office des étrangers a connaissance de l'existence et de la présence de la famille sur le territoire belge, tantôt parce que le couple s'est déjà présenté à l'administration communale pour officialiser une vie commune, tantôt parce que la famille a fait une demande d'hébergement, ou encore parce qu'elle est passée par la procédure d'asile.

Il serait faux de dire que l'Office des étrangers ne tient aucunement compte de l'article 8 de la CEDH. La majorité des décisions d'expulsion et de détention mentionne d'ailleurs cet article. Néanmoins, l'examen du respect ou non du droit à la vie familiale se borne bien souvent à affirmer que, vu la possibilité pour les membres de la famille restés en liberté d'accompagner le détenu dans son pays d'origine, aucune violation de l'article 8 ne peut être établie. Les personnes se présentant à la commune pour officialiser leur vie commune avec un(e) Belge ou un étranger en séjour irrégulier, constituent un groupe cible pour ce type d'arrestations. Or ces personnes s'adressent à leur administration précisément pour mettre en œuvre leur droit à la vie familiale. Au final, elles s'en trouvent au contraire privées et sont placées en centre fermé en vue d'être expulsées.

Dès qu'une personne en séjour irrégulier se présente à l'administration communale en vue d'un mariage ou d'une cohabitation légale, la commune informe l'Office des étrangers de cette démarche⁷². La personne requérante peut alors être arrêtée et placée en centre fermé, avant même d'avoir pu déposer les documents nécessaires.

Enfin, dès que la personne est étiquetée par l'État belge comme présentant un « danger pour l'ordre public », quand bien même aucune condamnation ne serait intervenue à son égard, tout espoir de garantir son droit à la vie familiale est quasi réduit à néant. Rappelons que

l'expulsion des dits « criminels », constitue l'une des priorités du gouvernement actuel. Cette question est développée au chapitre IV.

La séparation des familles à travers la politique d'enfermement est un phénomène nouvellement observé, par rapport à l'état des lieux de 2006. De nombreux détenus font régulièrement part aux visiteurs de leur détresse quant à la séparation de leurs proches. Cette évolution trouve plusieurs explications. L'arrêt de la détention des enfants en centre fermé, remis en question par l'actuel Secrétaire d'État à l'asile et à la migration, n'a pas eu pour corollaire que leurs parents obtiennent la garantie qu'ils ne se retrouveraient jamais détenus en centre fermé. Les restrictions apportées au regroupement familial en 2011⁷³, ainsi que le contrôle de plus en plus sévère à l'égard des demandes de mariage et de cohabitation légale ont aussi entraîné un placement en centre fermé d'étrangers qui y auraient auparavant échappé. Le renforcement de la collaboration entre les communes et l'Office des étrangers, et l'instauration en juin 2011 d'un bureau Sefor au sein de l'Office des étrangers, chargé de veiller au bon suivi des ordres de quitter le territoire, a aussi entraîné l'arrestation d'un grand nombre d'étrangers en séjour irrégulier qui vivaient sous le même toit que des ressortissants belges ou de ressortissants étrangers bénéficiant d'un droit de séjour en Belgique.

72 Circulaire du 17.09.2013 relative à l'échange d'informations entre les Officiers de l'état civil et l'Office des étrangers à l'occasion d'une déclaration de mariage ou d'une déclaration de cohabitation légale d'un étranger en séjour illégal ou précaire, http://www.ejustice.justfgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=13-09-23&numac=2013009424

73 La loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers a été modifiée le 8 juillet 2011. La nouvelle loi introduit des conditions supplémentaires et restreint le droit au regroupement familial. Les modifications sont entrées en vigueur le 22 septembre 2011.

LA DÉTENTION ET L'EXPULSION, DES MESURES QUI FONT OBSTACLE AU DROIT AU REGROUPEMENT FAMILIAL

Le regroupement familial est une procédure d'entrée et de séjour en Belgique qui permet, à certaines conditions, à des personnes étrangères de rejoindre et de vivre auprès d'un ou plusieurs membres de leur famille résidant légalement en Belgique.

Le regroupement familial constitue la première voie légale de la migration vers la Belgique, représentant 52% des entrées accordées par la Belgique pour l'année 2013⁷⁴. Le gouvernement belge, très soucieux de limiter l'immigration, attache beaucoup d'importance à éviter que le regroupement familial ne soit détourné de sa finalité première. Dans le cadre de sa lutte contre les unions de complaisance, l'Office des étrangers fait régulièrement procéder à l'arrestation d'étrangers présumés tenter de nouer de telles unions. Dans de très nombreux cas, les personnes détenues en centre fermé déclarent pourtant aux visiteurs avoir été arrêtées au domicile de leur conjoint très tôt dans la matinée.

Le regroupement peut reposer, selon le lien qui unit ces personnes, soit sur un mariage ou une cohabitation légale, soit sur une reconnaissance de filiation.

On trouve plusieurs cas de figure. Soit le regroupant est de nationalité belge ou européenne, alors le regroupement familial peut se faire à partir de la Belgique. Soit le regroupant est en séjour légal en Belgique, alors le regroupement doit se faire à partir du pays d'origine.

REGROUPANT DE NATIONALITÉ BELGE OU EUROPÉENNE

Nous rencontrons régulièrement, dans les centres fermés, des personnes qui ont un(e) partenaire de nationalité belge ou européenne, voire parfois des enfants de cette même nationalité, mais qui n'ont pas rempli les conditions légales, strictes, pour que le regroupement familial soit reconnu⁷⁵.

Certaines d'entre elles ont été arrêtées alors qu'elles avaient entamé des démarches en vue d'un regroupement familial.

Lorsque l'expulsion devient inévitable, les décisions de l'Office des étrangers précisent que le détenu pourra faire valoir son droit au regroupement familial à partir de son pays d'origine, et ainsi revenir en Belgique. Mais elles ne précisent pas toujours quelles en seront les conditions, ni la difficulté à les remplir. Cette information partielle peut entretenir de faux espoirs. Sans compter que l'Office des étrangers dispose d'un délai légal de neuf mois voire quinze (en cas de dossier complexe), pour statuer sur une demande de regroupement familial. Une telle durée de séparation peut devenir insupportable pour un père, une mère, un enfant.

75 Pour rappel, la loi belge énumère une série de conditions *sine qua non* pour qu'un regroupement familial soit possible. Sans entrer dans les détails, voici les trois conditions légales qui forment les obstacles les plus fréquents :

- seuls certains membres de la famille sont éligibles : le conjoint, le cohabitant légal, l'enfant mineur et certains ascendants (parents d'enfant mineur) ;
- dans la majorité des cas, la personne (le regroupant) qui réside légalement en Belgique doit travailler et prouver qu'elle gagne au moins 1387,84 euros net par mois et dispose d'un logement suffisant et d'une mutuelle ;
- lorsque la personne qui réside légalement en Belgique n'a pas la nationalité belge ou européenne, la demande de regroupement familial n'est possible qu'à partir du pays d'origine du requérant sans droit de séjour.

74 Myria, *La migration en chiffres et en droits 2015*, op.cit., p. 27.

D'autres détenus, en raison d'une méconnaissance de la loi et des démarches à entreprendre ou bien d'une crainte vis-à-vis des autorités, n'ont pas entamé les démarches nécessaires. Une fois en centre fermé, il devient encore plus difficile de lancer la procédure⁷⁶. De plus, toutes les démarches nécessaires pour l'introduction d'un dossier nécessitent un certain temps. Or, sauf en cas de recours suspensif pendant, l'expulsion est possible à tout moment.

« Il y a quelques années, j'ai rencontré ici une femme belge avec qui j'ai eu deux enfants. Nous ne nous sommes jamais mariés, mais j'ai toujours vécu avec eux et je suis aussi inscrit comme le père sur leur acte de naissance. Je voudrais rester auprès d'eux pour les voir grandir et pour être un vrai papa. Dans la décision de justice, il est écrit que je pourrai revenir en Belgique via le regroupement familial. »

K., Russe, détenu en 2015 en centre fermé. K. a un enfant de nationalité belge ici en Belgique. Un huissier de justice a introduit au nom de K. une demande de regroupement familial à la commune. Celle-ci a été rejetée au motif que K. n'a pas introduit la demande en personne.

REGROUPANT EN SÉJOUR LÉGAL

Nous rencontrons également des détenus dont le/la partenaire est de nationalité non-européenne (avec qui ils ont ou non des enfants) et dispose d'un droit de séjour en Belgique, par exemple suite à une procédure d'asile. Dans ce cas, la loi belge prévoit que l'étranger sans droit de séjour doit faire sa demande de regroupement familial depuis son pays d'origine, sans exception possible. La séparation de la famille qui résultera du retour de ce détenu dans son pays ne sera, selon l'Office des étrangers, que temporaire. Il sera pourtant difficile, pour la personne expulsée, de répondre à toutes les conditions posées pour revenir légalement en Belgique.

LES CONSÉQUENCES DE L'INTERDICTION D'ENTRÉE SUR LA VIE FAMILIALE

L'interdiction d'entrée est une décision qui interdit à la personne expulsée de revenir sur le territoire de l'Union européenne et ce, pendant une durée déterminée. Cette interdiction d'entrée s'étend sur un délai de deux à huit ans.

Selon la loi⁷⁷, quand un étranger reçoit un OQT, cette décision peut être assortie d'une interdiction d'entrée de maximum trois ans lorsqu'aucun délai n'a été accordé pour le départ volontaire ou lorsqu'une décision d'éloignement antérieure n'a pas été exécutée. Autrement dit, toute personne qui a perdu un droit de séjour ou a été déboutée d'une procédure par le passé est susceptible, lorsqu'elle se fait arrêter, de se voir notifier une interdiction d'entrée⁷⁸.

Presque tous les détenus que nous rencontrons en centre fermé (hormis « les cas frontière ») sont sous le coup d'une interdiction d'entrée de deux ou trois ans au minimum, y compris les personnes qui ont un partenaire ou un enfant résidant légalement en Belgique. Pourtant, la loi du 15 décembre 1980 prévoit que la durée de l'interdiction d'entrée est fixée en tenant compte de toutes les circonstances propres à chaque cas⁷⁹. Pour le parent en question, l'interdiction d'entrée augmente d'autant d'années l'impossibilité physique et administrative de rejoindre ses proches sur le sol européen. L'Office des étrangers rejette toute violation de l'article 8 de la CEDH, sur base de la possibilité de poursuivre la vie familiale dans le pays d'origine.

⁷⁷ Article 74/11 de la loi du 15 décembre 1980.

⁷⁸ Les autres raisons possibles sont : présenter un risque de fuite ou refuser de quitter volontairement le territoire ; ne pas avoir respecté une mesure préventive à la détention en centre fermé ; et, enfin, s'être rendu coupable de fraude ou bien présenter une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

⁷⁹ Article 74/11 §1er al. 1 de la loi du 15 décembre 1980.

⁷⁶ En principe, la demande de regroupement familial doit être introduite en personne auprès de l'administration communale. En cas de détention, il est possible de faire appel à un notaire ou à un huissier de justice en vue d'obtenir une procuration. Néanmoins, une telle procuration ne convainc pas toujours l'employé communal d'inscrire la demande.

La loi prévoit que l'interdiction d'entrée peut être levée ou suspendue dans certains cas, et en particulier pour des raisons humanitaires. Mais pour ce faire, l'Office des étrangers considère que l'étranger doit introduire sa demande à partir de l'ambassade belge dans le pays d'origine, après que la personne ait exécuté son OQT ou ait été expulsée.

Nous constatons que l'Office des étrangers refuse régulièrement de prendre en considération une demande de regroupement familial avec un Belge, lorsque la personne requérante est sous le coup d'une interdiction d'entrée et qu'elle est détenue en vue de son expulsion. Et ce, au motif qu'elle devrait en principe introduire sa demande de regroupement familial depuis son pays d'origine, après y avoir obtenu la levée de son interdiction.

« En Belgique, j'ai deux enfants (un de 4 et l'autre de 5 ans) avec ma compagne qui est en séjour légal. Je trouverais cela très difficile de ne pas voir grandir mes enfants pendant les prochaines années car je serai bloqué dans mon pays d'origine. L'État belge écrit que mes enfants et ma compagne pourraient venir vivre avec moi au Maroc, mais moi-même, je n'ai plus rien dans ce pays. Mes enfants sont nés en Belgique et y sont scolarisés. Ce ne serait pas bon pour eux de tout quitter et de se rendre dans un pays inconnu. »

F., Marocain, détenu en centre fermé en 2015.

L'Office des étrangers accepte par contre de lever l'interdiction d'entrée à partir du sol belge et de prendre en considération la demande de regroupement familial, dans le cas d'une demande de regroupement avec un Européen et ce, en se basant sur le droit européen. Le rapport du Médiateur fédéral⁸⁰ remet la pratique à l'égard des ressortissants belges entièrement en cause, la jugeant contraire à l'article 8 de la CEDH, et recommande à l'Office des étrangers d'adapter sa pratique pour l'aligner sur le traitement dont bénéficient les membres de famille européens.

⁸⁰ Rapport du médiateur fédéral 2015, p. 60 et suivantes, http://www.mediateurfederal.be/sites/1070.bfedimbo.belgium.be/files/jaarverslag_-_rapport_annuel_-_2015_o.pdf

LA VIOLATION DE L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT

Conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant et à différents instruments juridiques internationaux, il doit être tenu compte, dans chaque décision qui concerne un enfant, de l'intérêt supérieur de ce dernier. La convention prévoit aussi que chaque enfant a le droit de se développer dans un environnement stable, en présence de ses deux parents.

Ces principes ne sont pas respectés lorsque l'on rencontre, en centre fermé, des parents détenus, ni lorsque l'on rencontre, dans des maisons de retour, des familles avec enfants.

LA DÉTENTION D'UN PARENT

De nombreux détenus nous racontent être le père d'un ou plusieurs enfant(s) résidant en Belgique, de nationalité belge ou étrangère. Pour des raisons administratives (impossibilité d'obtenir auprès des autorités de son pays un document qui établit son identité) ou par crainte de tout contact avec les autorités belges, il arrive que le père n'ait jamais fait reconnaître officiellement son lien de paternité avec cet ou ces enfant(s). Or, dans de nombreux cas, il vivait encore en famille, ou entretenait à tout le moins des contacts réguliers avec eux. Mais d'un point de vue légal, tant que sa paternité n'a pas été actée, un homme n'est pas considéré comme père de son enfant et cette relation ne peut fonder une demande de libération. Même lorsque la reconnaissance de paternité a été actée en temps utile, il suffit que l'une des conditions du regroupement familial⁸¹ ne soit pas remplie pour risquer la mise en détention et l'expulsion du père.

⁸¹ Le père d'un enfant belge n'est pas obligé, à la différence du père d'un enfant européen, de disposer d'un revenu et d'un logement suffisant ainsi que d'avoir une mutuelle pour obtenir un droit de séjour. Contrairement aux pères d'enfant belge ou d'enfant européen, qui peuvent introduire leur demande de regroupement familial depuis la Belgique, le père d'un enfant de nationalité étrangère en ordre de séjour devra quant à lui introduire sa demande de regroupement familial depuis l'étranger et établir qu'il est dans les conditions pour obtenir le regroupement familial.

Considérant qu'un regroupement familial demeure possible à partir du pays d'origine et que les enfants peuvent rejoindre leur père dans son pays d'origine, l'État ne considère pas cette détention comme une violation de l'intérêt supérieur de l'enfant. Mais les procédures au départ du pays d'origine sont soumises à des conditions drastiques et prennent de nombreux mois, pendant lesquels l'enfant n'a aucun contact physique ni vécu quotidien avec l'un de ses deux parents. Ceci est bien entendu très mal vécu tant par les parents que par l'enfant.

« Cela fait maintenant 6 mois que je suis enfermé. J'ai un fils avec une femme de nationalité belge, que j'ai reconnu. J'entretiens une excellente relation avec mon fils et j'ai toujours été présent pour lui. Mon ex-compagne vient chaque semaine me rendre visite avec notre fils. Nous lui avons expliqué que c'était un hôpital dans lequel je devais rester pour être soigné. Les visites ici sont très pénibles car ce n'est pas du tout un lieu adapté aux enfants... »

Y., Marocain, détenu en centre fermé en 2015.

L'enfermement, lorsqu'il s'inscrit dans la durée, risque de déconstruire le lien qui existait avec l'enfant avant l'arrestation. L'enfant ne peut venir que rarement en visite, dans un environnement davantage anxiogène que réconfortant et totalement inadapté à la relation de parentalité. De plus, les centres fermés sont parfois éloignés du lieu de résidence et difficiles d'accès en transports en commun, ce qui rend les visites compliquées.

LA DÉTENTION DE FAMILLES AVEC ENFANTS MINEURS

A la suite de plusieurs années de mobilisation de la société civile et du secteur associatif, les enfants ne sont en principe plus détenus en centre fermé depuis 2009. Plusieurs condamnations de l'État belge par la Cour EDH ont depuis lors mis en avant le fait que, si la détention des enfants n'était pas en soi illégale, les conditions dans lesquelles ceux-ci étaient détenus en centre fermé pouvaient s'apparenter à un traitement inhumain, pour eux-mêmes mais aussi dans certains cas pour le parent détenu avec eux.

Il nous arrive encore de rencontrer des familles avec enfants mineurs en centre fermé. Il s'agit pour la plupart de familles qui ont été arrêtées à la frontière. Elles y sont détenues de manière transitoire, théoriquement 48h maximum (délai difficilement vérifiable), le temps pour l'administration de les rediriger vers une maison de retour ou de les faire remonter dans l'avion par lequel elles sont arrivées.

Mais en général, les familles en situation irrégulière avec enfants mineurs qui sont arrêtées sont désormais détenues en « maison de retour ». La détention des enfants en famille dans le système belge a fait l'objet d'une analyse récente de la Plate-forme Mineurs en exil à laquelle nous renvoyons le lecteur désireux d'approfondir la question⁸².

Selon le rapport statistique 2014 de l'Office des étrangers, 91 des 217 familles qui ont été placées dans ces logements se sont évadées⁸³.

⁸² *Détention des enfants en famille en Belgique : analyse de la théorie et de la pratique*, op.cit., <http://www.kinderenopde-vlucht.be/fr/dossiers-thematiques/mineurs-en-famille/detention/>

⁸³ En 2014, outre les maisons de retour, existait un centre ouvert de retour, également géré par l'Office des étrangers, où étaient placées les familles déboutées de l'asile. Selon le rapport statistique de l'Office des étrangers, 137 des 483 familles qui y sont passées ont disparu.

Ce constat d'échec, du point de vue politique, justifie le nouveau projet du gouvernement d'enfermer les familles en centre fermé, dans des logements qui seraient plus adaptés : « *Au cours de cette législature, le projet de logements unifamiliaux (127bis) sera réalisé de sorte que des places adaptées seront prévues pour certains groupes cibles vulnérables, comme les familles avec enfants, afin qu'elles ne restent plus dans le réseau d'accueil. Dans un premier temps, cinq maisons unifamiliales sont prévues (trois habitations de 6 personnes et deux de 8 personnes, chacune avec salon, kitchenette, salle de bains, chambres à coucher séparées...), avec possibilité d'installer 5 modules supplémentaires sur le même site* »⁸⁴.

A cet égard, nous retenons les mots d'UNICEF Belgique, qui souligne que « *l'humanisation des centres fermés n'est pas une alternative à l'enfermement des enfants. L'amélioration des conditions de vie dans les centres fermés ne supprimera jamais l'impact négatif de la détention sur les enfants et la société. Une prison même dorée reste une prison et tous les aménagements possibles ne rencontreront jamais l'intérêt supérieur de l'enfant et n'empêcheront pas le traumatisme lié à la détention* »⁸⁵.

LA DÉTENTION DE FAMILLES AVEC ENFANTS MAJEURS

Il n'est pas rare de rencontrer dans les centres fermés des adolescents ayant à peine atteint leur majorité. Certains d'entre eux ont été arrêtés et placés en centre fermé avec leurs parents ou l'un des deux seulement.

« *J'ai été arrêté en même temps que 4 membres de ma famille (mes parents et mes deux frères). Nous avons été arrêtés à la maison alors que mon petit frère venait d'avoir ses 18 ans deux jours auparavant. Mes deux frères aînés avaient déjà été détenus par le passé dans un centre fermé mais leur ordre de quitter le territoire avait été annulé en raison de leur parcours scolaire.* »

Z., Serbe, détenu en 2015 en centre fermé. Toute la famille a finalement été expulsée après un mois de détention.

Quel que soit l'âge des enfants, le passage dans un établissement de type carcéral demeure pour une famille une expérience traumatisante, et ne permet pas le déroulement d'une vie familiale sereine. On observe par ailleurs un phénomène de « déparentalisation » lié à l'impossibilité d'exercer l'autorité parentale. Cette « déparentalisation » est vécue comme une humiliation pour l'ensemble des membres de la famille.

⁸⁴ Note politique asile et migration, 24 novembre 2014, Doc 54 0588/026, p. 40-41 <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/0588/54K0588026.pdf>

⁸⁵ Point de vue de la CODE sur la détention des familles en situation irrégulière, p6.

// D. UNE DÉTENTION PEU RESPECTUEUSE DE LA DIGNITÉ HUMAINE

L'article 3 de la CEDH dispose que « *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* ».

Un traitement inhumain est défini par la Convention des Nations Unies de 1984 contre la torture comme un acte par lequel des souffrances graves, physiques ou morales, sont intentionnellement infligées. Quant au traitement dégradant, il porte sur tout acte engendrant une humiliation grave.⁸⁶ Protégeant une valeur fondamentale qu'est la dignité humaine, l'article 3 de la CEDH ne souffre aucune exception ni dérogation, même en temps de guerre.

Plusieurs constats réalisés par notre réseau de visiteurs nous amènent à questionner la compatibilité de la détention en centre fermé avec l'interdiction de traitements inhumains et dégradants.

LA DÉTENTION DE PERSONNES VULNÉRABLES

Le risque d'atteinte à la dignité humaine et, donc, de violation de l'article 3 de la CEDH est le plus évident lorsque les personnes détenues relèvent de la catégorie de personnes identifiées comme « vulnérables ». La loi du 15 décembre 1980⁸⁷ identifie comme appartenant à cette catégorie les femmes enceintes, les personnes handicapées, les victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle. Ladite législation ne tire aucune conséquence juridique contraignante de cet état de vulnérabilité, de telle sorte que ces personnes peuvent tout aussi bien être détenues en vue de leur éloignement.

Dans le cadre de nos visites, nous rencontrons régulièrement des personnes relevant de cette catégorie, telle que définie légalement.

M. est en chaise roulante et privé de ses membres inférieurs. « J'ai été arrêté à mon arrivée à l'aéroport et enfermé tandis que ma femme, enceinte de 8 mois, a été placée en centre ouvert ».

M., originaire de Gaza. M. et son épouse ont introduit une demande d'asile. Trois semaines plus tard, ils ont été reconnus réfugiés et M. a été libéré.

Il n'est pas rare de rencontrer des femmes enceintes en centre fermé. En 2014, on en a dénombré 24 au centre Caricole. L'absence de soins materno-infantiles est régulièrement signalée aux visiteurs. Plusieurs cas de fausses-couches survenues en centre fermé nous ont déjà été relatés. Il est naturellement impossible d'établir que celles-ci sont la conséquence directe de la mise en détention. Toutefois, le stress lié à la détention constitue à n'en pas douter un facteur de risque aggravant.

⁸⁶ « Un guide sur la mise en œuvre de l'article 3 de la CEDH », <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchService/s/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007ff60>

⁸⁷ Art. 1, 12°, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B, 31 déc. 1980, p.14584.

UN ACCÈS INSUFFISANT AUX SOINS DE SANTÉ

L'arrêté royal qui régit le fonctionnement des centres fermés⁸⁸ prévoit que les détenus malades reçoivent du service médical les soins que leur état nécessite. Force est de constater que les détenus ne bénéficient pas toujours des soins adaptés à leur état de santé.

V. avait, avant son placement en centre fermé, été diagnostiqué comme souffrant d'un profond traumatisme lié à des persécutions et des actes de tortures. En centre fermé, il a demandé à pouvoir rencontrer un psychiatre. La direction lui a répondu qu'il avait droit à rencontrer un psychiatre, mais seulement au bout de 4 mois de détention.

V., Géorgien, détenu en centre fermé en 2015.

L'arrêté royal en question prévoit également que le service médical doit être accessible tous les jours, aux heures mentionnées dans le règlement d'ordre intérieur, et à toute heure en cas d'urgence. Toutefois, les témoignages recueillis dénoncent l'accès insuffisant à ce service⁸⁹.

En outre, les consultations médicales sont de la compétence du personnel infirmier, qui décide si l'état de santé du détenu nécessite un examen approfondi par le médecin attaché au centre. Les chiffres sont particulièrement inquiétants au CIM où, sur les 3070 consultations opérées par le personnel infirmier, seuls 418 détenus, donc un sur six, ont pu consulter le médecin attaché au centre.

En dehors des centres fermés, ce type de consultation (diagnostics médicaux, début de traitement, anamnèse, administration de médicaments nécessitant une ordonnance...) relève de la compétence exclusive des médecins⁹⁰. Une énorme responsabilité pèse donc sur le personnel infirmier, qui pourrait ne pas détecter une maladie, voire minimiser l'état de santé d'un détenu, empêchant ainsi ce dernier d'obtenir les soins nécessaires en temps opportun.

L'accès aux soins de santé en centre fermé constitue une problématique récurrente qui avait déjà été dénoncée dans le précédent état des lieux et soulignée par le Commissaire européen aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe⁹¹. Pour les détenus qui étaient déjà malades avant leur enfermement, la privation de liberté vient accroître leur vulnérabilité, risquant d'entraîner ainsi une nouvelle détérioration de leur état de santé. La Cour EDH⁹² estime, dans sa jurisprudence, que l'article 3 de la CEDH enjoint aux États de protéger la santé de l'étranger détenu.

Se pose également la question de l'indépendance des médecins qui consultent dans ces centres fermés, et ce notamment lorsqu'ils doivent prendre position par rapport à l'« expulsabilité » d'une personne détenue.

Le médecin attaché au centre a le pouvoir de s'opposer à l'éloignement d'un étranger sur base de son état de santé. Dans cette hypothèse, si et seulement si l'Office des étrangers est d'accord avec l'objection du médecin et après demande d'avis d'un second médecin, attaché à un autre centre fermé, un certificat « Not fit to fly » sera délivré. Notons que cette décision « Not fit to fly » ne fait que suspendre l'exécution de l'éloignement, elle ne l'annule pas.

⁸⁸ Art. 53 de l'A.R. du 2 août 2002, fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 19 septembre 2002, p.40460.

⁸⁹ Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, « Note : constats et exposés des problèmes concernant les centres fermés, à l'attention de l'Office des Etrangers », période 2003-2004.

⁹⁰ Le Médiateur fédéral, *Investigation sur le fonctionnement des centres fermés gérés par l'Office des étrangers*, op.cit., p.13.

⁹¹ Rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, suite à sa visite en Belgique 15-18 décembre 2008, p.3 [http://www.mensenrechten.be/pdf/CommDH\(2009\)14F_Belgique-final.pdf](http://www.mensenrechten.be/pdf/CommDH(2009)14F_Belgique-final.pdf)

⁹² Cour EDH, 2e Sect. 20 décembre 2011, Yoh-Ekale Mwanje c. Belgique.

Bien que l'arrêté royal sur le régime des centres fermés énonce que le médecin attaché à un centre fermé conserve son indépendance professionnelle⁹³ à l'égard de la direction, la rareté de ces certificats soulève cette question de l'indépendance.

V. déclare souffrir d'une cirrhose du foie et être atteint par un cancer. V. explique que son état de santé nécessite un traitement auquel il n'a pas accès dans son pays.

V. et son épouse, de nationalité arménienne, ont été expulsés dans leur pays en 2015.

L'USAGE DE LA FORCE DANS LES CENTRES FERMÉS ET LORS DE L'EXPULSION

Le recours à la force dans le cadre de l'enfermement et des expulsions est autorisé, dans des circonstances précises et à certaines conditions, qui sont précisées dans la législation. Mais la violence vécue dépasse de loin le cadre prévu par la loi et ce, parfois en termes physiques, mais aussi et surtout sur le plan psychologique.

DANS LES CENTRES FERMÉS

Les mesures coercitives utilisables à l'encontre d'un détenu sont reprises par l'arrêté royal fixant le régime et les conditions de détention en centre fermé⁹⁴. Ces mesures que sont la contrainte physique, la clef de bras et le passage de menottes, ne peuvent être utilisées que si le comportement du détenu constitue un danger pour lui-même, pour autrui ou bien pour la sécurité, l'ordre, les biens du centre. La contrainte ne peut être utilisée que de manière raisonnable et proportionnée par rapport au but poursuivi.

Si des actes de violence physique de la part du personnel de sécurité ne sont que rarement dénoncés par les détenus, il arrive que de tels comportements nous soient rapportés.

« J'ai été battu par plusieurs gardes du centre fermé. J'ai voulu porter plainte mais ma plainte a été refusée au motif que selon eux c'est moi qui ai provoqué les actes de violences. »

Y., Nigérian, détenu en centre fermé en 2015.

⁹³ Art. 53 de l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8 §1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

⁹⁴ Art. 104 de l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8 §1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Les témoignages recueillis évoquent beaucoup plus souvent les pressions psychologiques de la part du personnel, tant social que de sécurité que des violences physiques. Ces pressions créent chez certains détenus un sentiment de peur, de désarroi et d'infériorité, voire d'humiliation.

« Après que mon avocat ait introduit une demande de mise en liberté, le personnel m'a expliqué qu'en cas de libération, je devrai me débrouiller dehors, dans la nature, sans aucune aide ».

N., Ougandaise, détenue en centre fermé en 2015.

Dans le cadre de l'isolement en cellule individuelle avant l'embarquement, qui constitue une pratique courante, les détenus font également part de mauvais traitements, tels que la privation de nourriture ou la profération de menaces.

Le personnel des centres fermés a pour mission « d'accompagner psychologiquement et socialement » les détenus, de « les préparer à leur éloignement éventuel » et de « les inciter au respect de la décision d'éloignement qui serait prise à leur égard »⁹⁵. Une telle mission pose question, au regard du Code de déontologie des assistants sociaux, qui énonce que « *l'assistant social n'accepte aucune tâche, rémunérée ou non, qui pourrait nuire à sa renommée, à l'indépendance, aux principes fondamentaux de la profession* », ajoutant que « *l'attitude générale de l'assistant social doit être propre à inspirer la confiance de ceux qui utilisent ses services* »⁹⁶. La mission dévolue aux travailleurs des centres fermés est difficilement compatible avec les règles de la profession. Comme pour le personnel soignant et les médecins, l'assistant social en centre fermé, en tant que maillon de la chaîne d'expulsion, ne peut qu'inspirer la méfiance des détenus.

Enfin, ces pressions peuvent également venir de personnes externes au centre fermé, avec toujours pour objectif l'expulsion effective des détenus.

T. a introduit quatre demandes d'asile, elle a résisté aux différentes tentatives d'expulsions. Puis, un jour, elle reçoit la visite d'un représentant de Thomas Cook qui lui met la pression en lui disant qu'elle doit payer les frais du vol retour vers la Turquie et des tentatives d'expulsions ultérieures parce que tout cela a coûté cher à la compagnie, notamment les frais d'escorte.

T., Iranienne, détenue en centre fermé en 2015.

LORS DES EXPULSIONS

Peu d'informations nous reviennent sur le déroulement des expulsions, étant donné que la société civile n'a pas droit de regard sur ces opérations et que celles-ci se déroulent dans la plus grande opacité. Mais les témoignages qui nous parviennent font régulièrement état de violences de la part des agents en charge de ces expulsions.

Les opérations d'éloignement forcé sont effectuées par le Détachement de sécurité de la police fédérale à l'aéroport de Bruxelles-National. Le recours à des mesures coercitives, en cas de résistance de la personne en voie d'être expulsée, est balisé par la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police⁹⁷, qui souligne que le recours à la force doit poursuivre un objectif légitime (être légal), mais aussi qu'il doit être nécessaire et proportionné par rapport à l'objectif poursuivi.

⁹⁵ Cf. article 3 de l'A.R. du 2 août 2002 régissant le fonctionnement des centres fermés.

⁹⁶ Code de déontologie belge francophone des assistants sociaux, http://www.comitedevigilance.be/IMG/pdf/code_belge_AS.pdf

⁹⁷ Cf. articles 1er et 37 de la loi du 5 août 1992.

Dans le cadre des expulsions, il n'existe en Belgique pas de liste des « moyens de coercition » autorisés, mais certaines balises doivent être respectées. S'ils utilisent la force, les policiers doivent toujours tenir compte de la santé et de la sécurité de l'étranger ainsi que de celle des autres passagers. Par ailleurs, ils ne peuvent utiliser de moyens dangereux ou dégradants, tels que des objets qui entravent la respiration (coussins, bâillon...) ou qui compriment la cage thoracique, ou encore des médicaments, notamment anesthésiants ou sédatifs⁹⁸.

Des actes de violence de la part des forces de l'ordre, allant de propos racistes, de pressions psychologiques aux violences physiques qui outrepassent les balises légales, nous sont rapportés.

B., enceinte de 4 mois, nous relate être très angoissée par sa prochaine expulsion après avoir vu revenir un codétenu tout contusionné avec des bleus partout sur le visage après son refus d'embarquer.

B., nationalité indéterminée, détenue en centre fermé en 2015.

De telles attitudes peuvent être considérées comme des traitements dégradants au regard de l'article 3 de la CEDH.

La directive retour, outre qu'elle conforte les balises posées par le droit belge, énonce par ailleurs que les États doivent prévoir un système efficace de contrôle du retour forcé, afin de prévenir tout risque de violation des droits de l'Homme. S'il existe en Belgique un organe chargé de ce contrôle, l'Inspection générale (AIG)⁹⁹, sa présence sur le terrain n'est pas systématique et ses rapports d'observation ne sont plus rendus publics depuis quelques années. Aussi et surtout, le fait que l'AIG ressortisse elle-même à la Police et rende compte aux Ministres de l'intérieur et de la justice pose question quant au caractère réellement indépendant de cette autorité.

Notons enfin que les opérations d'expulsion, lorsqu'elles ont lieu sur des vols de ligne, peuvent aussi faire l'objet de contestation de la part de citoyens, et par là faire l'objet d'un minimum de contrôle extérieur. Il arrive en effet qu'un ou plusieurs passagers d'un avion se lève(nt) pour protester contre le traitement subi par une personne qui tente de résister à son expulsion, voire qui est soumise à des actes de violence de la part des agents de sécurité qui l'accompagnent.

L'Office des étrangers a reçu des consignes du Secrétaire d'État à l'asile et à la migration pour se constituer partie civile chaque fois qu'un passager empêcherait ou tenterait d'empêcher la mise en œuvre d'une mesure d'expulsion. Dans ce cadre, nous savons qu'en 2016, une personne au moins avait été condamnée (par défaut) à une amende pour s'être opposée à une expulsion.

⁹⁸ Voir art. 74/15 de la loi du 15/12/1980 ; AM du 11 avril 2000 ; Décision du Conseil 2004/573/CE du 29 avril 2004, Annexe, point 3.2 ; Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Vingt principes directeurs sur le retour forcé, CM(2005)40 final, 9 mai 2005, principe 19 § 2.

⁹⁹ L'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale est un service placé sous l'autorité des Ministres de l'intérieur et de la justice. Elle ressortit donc au pouvoir exécutif et a, par définition, une mission de contrôle administratif. Elle contrôle le fonctionnement de la police fédérale et de la police locale. Elle inspecte en particulier l'application des lois, règlements, ordres, instructions et directives, ainsi que des normes et standards. Elle examine régulièrement l'efficacité et l'efficience de la police fédérale et des corps de police locale. L'Inspection générale soumet les résultats de ses inspections au Ministre de l'intérieur et au Ministre de la justice, à l'autorité ou à l'instance qui l'a saisie.

DE LA DÉTENTION À L'EXTRÊME VULNÉRABILITÉ

La détention en centre fermé a nécessairement des répercussions sur les personnes qui sont enfermées. Les facteurs qui influencent la vulnérabilité des détenus sont nombreux. Ils ne tiennent pas seulement à des facteurs personnels comme l'âge, le sexe, la santé, la capacité de comprendre et de se faire comprendre des autres, et à des facteurs sociaux comme l'existence d'un réseau social et la possibilité d'entrer en relation avec lui. Les facteurs liés à l'environnement même des centres fermés – comme les règles et le régime de vie dans le centre fermé, l'architecture et l'infrastructure, la durée de la détention – peuvent être à l'origine ou aggraver une situation de vulnérabilité préexistante. De nombreux détenus font part d'une détérioration de leur état de santé depuis leur arrivée au centre fermé¹⁰⁰.

À cet environnement s'ajoute la souffrance liée à la privation de liberté elle-même, très souvent vécue par ceux qui la subissent comme profondément injuste et non respectueuse des droits de l'Homme. Le fait d'être enfermés dans d'anciennes prisons ou dans des centres lourdement sécurisés par de hauts grillages et des barbelés, donne le sentiment aux détenus d'être considérés comme des criminels, les mettant dans une posture de colère et/ou de mésestime de soi.

L'incertitude sur l'issue de la détention peut également avoir un lourd impact sur l'état psychique des détenus. Beaucoup d'entre eux s'inquiètent de ne pas avoir connaissance d'une date de sortie. Plusieurs expriment l'angoisse de pouvoir être enfermés sans limite dans le temps.

E. nous affirme risquer la peine de mort en Iran pour s'être convertie au christianisme. Elle en est à sa quatrième demande d'asile et à son quatrième mois de détention. Usée mentalement, elle nous confie être à bout et passe ses nuits à pleurer. « Quand je regarde à l'extérieur, je ne vois que des barrières ».

E. Iranienne, détenue en 2015 en centre fermé.

Ne pas être tenu informé de la durée de la détention plonge certains détenus dans la dépression, tant l'impuissance et l'incertitude ressenties sont douloureuses. N'ayant de contrôle que sur leur propre personne, certains choisissent même de mettre en danger leur vie, dans l'espoir ultime d'être entendus.

Après 4 mois de détention, N. a entamé une grève de la faim. Le personnel du centre fermé lui a clairement signifié que cela ne servirait à rien.

N. demandeur d'asile sri lankais, détenu en centre fermé en 2015.

¹⁰⁰ JRS-DEVAS, *Rapport sur les résultats pour la Belgique d'une étude européenne sur la vulnérabilité des demandeurs d'asile dans les centres fermés*, 2011, p.10, http://www.jrsbelgium.org/IMG/pdf/texte_devas_belgique_final.pdf

Enfin, la souffrance liée à la détention en centre fermé vient se superposer au traumatisme de l'exil et parfois, dans le cas des demandeurs d'asile, des persécutions subies au pays, ou, pour les personnes sans-papiers, à celui des longues années passées sans titre de séjour sur le territoire.

Les troubles psychologiques résultant de la détention en centre fermé ont déjà été dénoncés à de nombreuses reprises¹⁰¹, notamment dans le précédent état des lieux. Par exemple, dans son rapport sur le coût humain de la détention des étrangers en centre fermé, Médecins Sans Frontières soulignait la quasi-inexistence de prise en charge de la santé mentale, les psychologues étant « *chargés de faire accepter la détention et les conditions de celle-ci plutôt que d'apporter un réel soutien*¹⁰² ».

La Cour EDH a jugé que l'article 3 s'appliquait en matière d'enfermement et d'expulsion des étrangers, en raison de « l'effet cumulé de mauvais traitements qui, pris isolément, n'atteindraient pas le seuil minimal de gravité exigé par l'article 3 »¹⁰³. C'est en abordant dans leur ensemble les souffrances exposées dans ce chapitre – certaines d'entre elles étant inhérentes à la détention administrative –, que nous invitons à évaluer le respect de l'article 3 de la CEDH par la politique belge de détention administrative des étrangers.

101 Médecins Sans Frontières : <http://idcoalition.org/belgiummsf-le-cout-humain-de-la-detention/>

102 <http://www.indymedia.be/index.html%3Fq=no-de%252F10350.html>

103 Hélène Lambert, *La situation des étrangers au regard de la convention européenne des droits de l'homme*, Conseil de l'Europe, 2007, p. 32.

IV. ENJEUX LIÉS À LA DÉTENTION DE CERTAINES CATÉGORIES DE LA POPULATION





Dans ce chapitre, nous examinons les questions que posent deux catégories particulières de la population des centres fermés : les demandeurs d'asile et les personnes en séjour irrégulier, par ailleurs condamnées pénalement et en fin de peine.

Très souvent, la mise en détention de ces catégories de personnes pose problème sur le plan du droit. Elle pose aussi question quant aux finalités politiques qui se dessinent derrière ces mesures.

// A. DES DEMANDEURS D'ASILE EN CENTRE FERMÉ

LA DÉTENTION DES DEMANDEURS D'ASILE, EN DROIT ET EN CHIFFRES

Aux côtés des étrangers en séjour irrégulier et de ceux qui ont fait l'objet d'un refus d'accès au territoire, on trouve aussi des demandeurs d'asile dans les centres fermés belges, c'est-à-dire des personnes ayant une procédure d'asile en cours.

Si les demandeurs d'asile sont généralement accueillis dans des centres ouverts tout au long de leur procédure, la loi belge¹⁰⁴ permet aussi leur enfermement et ce, dans de multiples cas de figure. Cette possibilité légale existe depuis de nombreuses années et s'est même progressivement étendue, malgré les nombreuses critiques formulées par la société civile belge ainsi que des organisations internationales comme le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés.

En 2013, deux directives et un règlement européen¹⁰⁵ ont confirmé que les États membres pouvaient détenir des demandeurs d'asile.

Les dispositions des textes en question contiennent cependant plusieurs garde-fous : la directive procédure précise qu'une personne ne peut être placée en détention au seul motif qu'elle a demandé l'asile; la directive accueil prévoit que la détention n'est possible que si elle est nécessaire, qu'elle intervient après une appréciation individuelle et seulement en dernier ressort; le règlement Dublin prévoit que les États ne peuvent placer une personne en rétention au seul motif qu'elle fait l'objet d'une procédure de transfert vers un autre État membre.

À l'heure de la rédaction de ce rapport, le législateur belge n'a toujours pas mis sa législation en totale conformité avec ce que prescrivent ces textes, notamment en matière de détention alors que le délai pour ce faire a expiré depuis plus d'un an¹⁰⁶. En théorie, vu le défaut de transposition des directives, l'Office des étrangers devrait appliquer au demandeur d'asile détenu toutes les dispositions des deux directives en question qui sont suffisamment claires et précises. Depuis l'entrée en vigueur du règlement Dublin III, le 1er janvier 2015, la législation belge ne respecte pas ce que prescrit ce règlement en matière de détention.

105 - Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte);
- Directive 2013/32 du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale du 26 juin 2013 (refonte);
- Règlement 604/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride du 26 juin 2013 (refonte).

106 Les directives en question auraient dû être transposées dans le droit belge depuis le 20 juin 2015, le règlement Dublin est entré en vigueur le 1er janvier 2015.

104 Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

La loi belge permet à l'Office des étrangers de détenir un demandeur d'asile pour peu qu'il se trouve dans une des 21 hypothèses envisagées par la loi du 15 décembre 1980¹⁰⁷. Dans les faits, ce sont essentiellement quatre situations qui conduisent l'Office des étrangers à enfermer un demandeur d'asile.

Ces situations concernent :

DES DEMANDEURS D'ASILE À LA FRONTIÈRE

Il s'agit de personnes qui introduisent une demande d'asile à une frontière Schengen du territoire belge, c'est-à-dire dans un aéroport international ou dans port maritime. Une disposition de la loi du 15 décembre 1980 prévoit que « *l'étranger qui tente de pénétrer dans le royaume sans satisfaire aux conditions fixées par la loi, et qui introduit une demande d'asile à la frontière peut être maintenu dans un centre fermé en attendant l'autorisation d'entrer sur le territoire ou son refoulement du territoire* ». Cette disposition précise que la durée de l'enfermement ne peut excéder deux mois. L'Office des étrangers, toujours selon cette disposition, peut prolonger de deux mois si l'étranger a fait l'objet d'une mesure de refoulement exécutoire. Pour que cette mesure soit exécutoire, il est indispensable que la demande d'asile ait été définitivement rejetée.

Cette catégorie de demandeurs d'asile est reprise dans le tableau ci-dessous sous la désignation « Demandes d'asile introduites à la frontière ».

DES DEMANDEURS D'ASILE DUBLIN

Il s'agit de personnes que l'Office des étrangers veut transférer vers un autre État de l'Union européenne en vertu du règlement Dublin. La loi du 15 décembre 1980 dispose qu'un demandeur d'asile peut être détenu avant une décision de transfert Dublin durant un mois maximum. S'il est démontré que le traitement de la demande de transfert est particulièrement complexe, la détention peut être prolongée d'un mois supplémentaire. Un demandeur d'asile peut aussi être détenu un mois maximum après la décision de transfert si l'Office des étrangers l'estime nécessaire pour s'assurer du transfert effectif.

Ces deux cas de figure de détention Dublin sont repris dans le tableau ci-dessous sous les désignations « Demande décision Dublin » pour le premier cas, et « Dans l'attente d'un transfert Dublin » pour le second cas.

DES DEMANDEURS D'ASILE SUR LE TERRITOIRE

Il s'agit de personnes dont la demande d'asile peut être considérée comme « suspecte » par l'Office des étrangers. Selon la loi du 15 décembre 1980, le seul fait d'être dans l'une des quinze situations énumérées par une disposition de la loi permet à l'Office des étrangers de placer le demandeur d'asile en centre fermé. Parmi ces quinze situations permettant l'enfermement du demandeur d'asile, on trouve le fait d'avoir présenté sa demande d'asile après le délai fixé par la loi, le fait d'avoir déjà introduit une autre demande d'asile, le fait de ne pouvoir présenter aucun document d'identité, ou encore le fait d'avoir reçu un OQT par le passé. L'Office des étrangers peut alors procéder à sa mise en détention. Ces personnes sont reprises dans le tableau ci-dessous sous la désignation « Demandes d'asile subséquentes ».

¹⁰⁷ Art 51/5 §1er, art 55§3, art 52/4 al.4, art. 54§2, art. 74/5§1 al.2 2°, art.74/6 §1er et §1er bis 1° à 15° de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

DES DEMANDEURS D'ASILE EN CENTRE FERMÉ

Il s'agit de personnes qui introduisent une demande d'asile – ou même plusieurs subséquentes – depuis le centre fermé, après y avoir été écrouées en raison de leur séjour irrégulier. Le plus souvent, ces demandes d'asile sont introduites peu avant la date de l'expulsion annoncée. Lorsqu'un étranger détenu en centre fermé en raison de son séjour irrégulier introduit une demande d'asile depuis le centre fermé, l'Office des étrangers prend une nouvelle décision d'enfermement. La loi du 15 décembre 1980 prévoit que lorsqu'un étranger introduit une demande d'asile dans le but de reporter ou de déjouer l'exécution d'une décision précédente ou imminente devant conduire à son expulsion, il peut être enfermé. Ces personnes sont reprises dans le tableau ci-dessous sous la désignation « Demandes d'asile introduites dans un centre fermé avant un renvoi ».

Autres cas rencontrés plus rarement :

DES DEMANDEURS D'ASILE MIS À DISPOSITION DU GOUVERNEMENT

Il s'agit de personnes qui, ayant introduit une demande d'asile sur le territoire, se trouvent placées en centre fermé sur décision du Ministre ayant l'asile dans ses compétences.

La loi du 15 décembre 1980 dispose que « *dans des circonstances exceptionnellement graves, le Ministre peut mettre l'intéressé à titre provisoire à la disposition du gouvernement, s'il l'estime nécessaire à la sauvegarde de l'ordre public ou de la sécurité nationale* ».

À la fin de l'année 2015 et encore début 2016, quelques demandeurs d'asile impliqués dans des bagarres au sein de centres ouverts ou soupçonnés d'atteinte aux mœurs ont été écroués pour ce motif par le Secrétaire d'État à l'asile et à la migration.

RÉPARTITION DES DEMANDEURS D'ASILE DÉTENUS PAR MOTIF DE DÉTENTION – 2014	
Motifs de la détention	Nombre de demandeurs d'asile détenus
Demandes d'asile introduites dans un centre fermé avant un renvoi	690
Demandes d'asile introduites à la frontière	437
Dans l'attente d'un transfert Dublin	657
Demande décision Dublin	129
Demandes d'asile subséquentes	84
Nombre de demandeurs d'asile détenus	1.868

Source : Aida Asylum Information Database – country Report : Belgium, December 2015

Le tableau ci-dessus indique que la mise en détention de demandeurs d'asile a concerné 1.868 personnes en 2014, soit 33,3 % des 5.602 détenus écroués en centre fermé.

Même en ne tenant pas compte des 690 demandeurs d'asile qui n'ont introduit leur demande qu'après avoir été détenus en centre fermé, ni des 129 demandeurs d'asile détenus dans l'attente d'une décision Dublin (dans la mesure où il est probable qu'ils soient re-comptabilisés parmi les 657 demandeurs d'asile détenus dans l'attente de leur transfert Dublin), on arrive à un total de 1.049 demandeurs d'asiles écroués en centre fermé à la suite de leur demande d'asile. Si on retranche encore de ce nombre les demandeurs d'asile frontière accompagnés de leur(s) enfant(s) mineur(s) (35 familles) et placés pour ce motif en maison de retour, on peut raisonnablement évaluer à un millier de personnes le nombre de demandeurs d'asile détenus en centre fermé, soit environ 18,5 % de l'ensemble de la population des centres pour 2014.

LA DÉTENTION DES DEMANDEURS D'ASILE, DES PRATIQUES PROBLÉMATIQUES, VOIRE ILLÉGALES

VIS-À-VIS DES DEMANDEURS D'ASILE À LA FRONTIÈRE

Malgré le fait que la loi belge n'impose pas de mettre en centre fermé tout demandeur d'asile qui introduit sa demande d'asile à la frontière, la mise en détention en centre fermé de ceux-ci apparaît comme quasi systématique, à l'exception des familles avec des enfants mineurs qui sont placées en maison de retour.

Le caractère quasi systématique de la détention des demandeurs d'asile à la frontière a pour conséquence que des personnes particulièrement vulnérables se retrouvent détenues sans qu'ait été réalisée une appréciation individuelle de leur situation.

Ce caractère quasi systématique de la détention des demandeurs se justifierait, selon l'Office des étrangers, par la nécessité de refuser l'accès au territoire au demandeur d'asile en cas de réponse négative à sa demande d'asile et de le refouler vers le pays où il a embarqué et aux frais du transporteur aérien sur base de la convention de Chicago. Ce raisonnement a été remis en question par le Commissaire aux droits de l'Homme Nils Muiznieks à la suite d'une visite en Belgique du 14 au 18 décembre 2015. Pour lui, « *le fait de détenir des demandeurs d'asile à la frontière au motif qu'ils pourraient faire l'objet d'un éloignement est problématique, car ces personnes ne peuvent être renvoyées avant que les autorités aient traité leur demande* ».

La détention quasi systématique ne permet pas de vérifier que cette détention est réellement nécessaire, ni qu'elle correspond à une mesure de dernier ressort.

Le simple fait que de nombreux demandeurs d'asile obtiennent au final la protection demandée démontre que leur mise en détention n'était pas nécessaire.

La durée de la détention de certains demandeurs d'asile à la frontière pose aussi de nombreuses questions. La directive procédure qui aurait dû être transposée dans le droit belge au plus tard le 20 juillet 2015 impose que lorsqu'aucune décision n'a été prise sur la recevabilité ou sur le fond de la demande, la personne qui a demandé l'accès au territoire y soit autorisée le temps que sa procédure se poursuive. Depuis lors, nous avons pu constater que lorsque le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides n'avait pas pu statuer sur la demande introduite dans ce délai, l'Office des étrangers contournait le prescrit de la directive en prenant, à l'issue des quatre semaines, un nouveau titre de détention d'une durée de deux mois. Ce nouveau titre est alors motivé, soit par le fait que l'intéressé aurait été arrêté en séjour irrégulier, soit par le fait que l'intéressé aurait introduit sur le territoire une demande d'asile jugée suspecte. Cette nouvelle décision de maintien ne mentionne alors pas que la personne a en réalité été arrêtée à la frontière.

Plusieurs condamnations ont été prononcées par des juridictions d'instruction, pour le non-respect par l'administration du cadre légal européen en vigueur. Au moment de la rédaction de ce rapport, l'Office des étrangers n'a toujours pas modifié cette pratique.

VIS-À-VIS DES DEMANDEURS D'ASILE DUBLIN

Une comparaison entre les statistiques publiées par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides¹⁰⁸ et les données transmises par l'Office des étrangers relatives aux demandeurs d'asile détenus dans le cadre du règlement Dublin démontre que le taux d'écrou des demandeurs ayant fait l'objet d'une décision de transfert s'élève à 67,2 % (657 écrous pour 977 décisions de transfert) pour l'année 2014. Ce qui en fait la première catégorie en nombre de demandeurs d'asile visés par des mesures de détention.

Parmi les demandeurs d'asile Dublin détenus, on constate que certains le sont sur le seul constat d'un « hit » Eurodac¹⁰⁹ qui atteste que l'intéressé a transité et/ou demandé l'asile dans un autre État membre ou simplement parce qu'il a, selon ses propres dires, séjourné dans un État lié par le règlement Dublin.

Ce faisant, l'Office des étrangers ne respecte pas une des dispositions du règlement Dublin III¹¹⁰, pourtant applicable directement depuis le 1er janvier 2015, selon laquelle le seul fait pour le demandeur d'asile de faire l'objet d'une procédure de transfert vers un autre État lié par ce règlement ne peut justifier une mesure de détention. Il faut encore, d'une part, que l'intéressé présente un risque non négligeable de fuite et, d'autre part, qu'il y ait eu une évaluation de la proportionnalité de la détention ainsi que de la possibilité d'appliquer d'autres mesures moins coercitives.

Nous avons également pu constater, au travers des décisions collectées auprès de demandeurs d'asile détenus dans le cadre du règlement Dublin, que lorsque les décisions de maintien font référence à un risque de fuite, celui-ci est déduit du seul fait que la personne a transité par un autre pays. Pourtant les demandeurs d'asile détenus dans ce cadre ont à notre connaissance tous été arrêtés dans les bureaux de l'Office des étrangers à Bruxelles, après s'y être représentés à plusieurs reprises dans le cadre de leur procédure d'asile. Il est, dans ces conditions, paradoxal de soutenir qu'ils présentent un risque non négligeable de fuite. De plus, ces décisions ne contiennent aucune mention qui démontre qu'une évaluation de la proportionnalité de la détention ait été réalisée ni qu'il n'était pas possible d'appliquer d'autres mesures moins coercitives.

Nous relevons, dans certaines décisions de maintien en détention, les arguments fournis par le requérant pour justifier son refus de repartir vers un État par lequel il a transité, comme par exemple le mauvais traitement qu'il y aurait subi ou l'impossibilité d'y introduire une demande d'asile. Par contre, ces mêmes arguments ne sont absolument pas pris en compte dans les décisions de transfert qui sont pourtant prises au même moment, au motif que, sur papier, les pays concernés seraient des États de droit.

108 *Statistiques d'asile - rapport mensuel – bilan 2014*, p.13, publié sur le site web du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides : <http://www.cgira.be/fr/actualite/bilan-statistiques-dasile-2014>. Ce document indique que l'Office des étrangers a pris, en 2014, 977 décisions (annexe 25/26 quater) de reconduite à la frontière en vertu du Règlement Dublin.

109 Le règlement Eurodac 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) no 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) no 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (refonte).

110 Le règlement Dublin III est la version la plus récente du règlement concernant la détermination de l'État responsable en matière d'asile, date du 26 juin 2013.

Pour qu'un recours contre la mesure de transfert Dublin puisse être effectif, il doit être introduit dans les 10 jours. De nombreux demandeurs d'asile Dublin détenus se trouvent dès lors dans l'impossibilité de s'opposer à leur transfert s'ils n'ont pu bénéficier de l'aide d'un avocat compétent endéans ce délai. Passé ce délai, l'avocat du demandeur d'asile ne pourra en principe plus obtenir la suspension du transfert de son client, quand bien même il aurait des arguments tout à fait fondés pour s'opposer à ce transfert. Nous avons ainsi pu constater que des demandeurs d'asile syriens ou afghans détenus sont reconduits en Hongrie ou en Bulgarie, alors qu'ils avaient déclaré – avec parfois des débuts de preuves – y avoir été détenus dans des conditions inhumaines, sans réelle possibilité de faire valoir le droit à la protection que leur situation exige.

Nous constatons aussi qu'en 2015, on comptait parmi les demandeurs d'asile Dublin détenus en centre fermé une grande proportion de ressortissants ayant la nationalité irakienne, afghane ou encore somalienne.

Une visiteuse a ainsi pu rencontrer, au printemps 2015 lors de sa visite hebdomadaire, une dizaine de demandeurs d'asile somaliens écroués dans le centre fermé qu'elle visite. Ceux-ci lui ont relaté à peu de choses près le même récit, à savoir que peu après avoir introduit leur demande d'asile, ils avaient été convoqués à l'Office des étrangers où ils s'étaient fait arrêter et placer dans le même centre fermé. Plusieurs d'entre eux relataient avoir échappé à la noyade lors de leur traversée de la Méditerranée ou encore avoir été torturés durant leur voyage.

Nous avons par ailleurs constaté qu'en septembre 2015, de très nombreux demandeurs d'asile irakiens avaient reçu, dans les centres ouverts où ils résidaient ou dans les files devant l'Office des étrangers, un courrier signé par le Secrétaire d'État à l'asile et à la migration leur affirmant, entre autres points, que si ils étaient passés par un autre pays européen pour rejoindre la Belgique, ils risquaient d'être détenus en centre

fermé et renvoyés dans ce pays en vertu du règlement Dublin.

En octobre 2015, les demandeurs d'asile afghans recevaient un courrier similaire.

Ces éléments (présence importante de certaines nationalités parmi les demandeurs d'asile Dublin et courriers envoyés aux demandeurs d'asile afghans et irakiens) posent question : ces demandeurs d'asile se sont-ils retrouvés enfermés sur base d'un examen individuel de leur situation ou bien plutôt en raison de leur nationalité ?

VIS-À-VIS DES DEMANDES D'ASILE EN CENTRE FERMÉ

D'après ce que nous avons pu observer, la plupart des personnes qui introduisent une demande d'asile en centre fermé sont des personnes qui avaient par le passé déjà été déboutées d'une précédente demande d'asile et/ou s'étaient vu notifier un refus de leur demande de régularisation. Détenues dans un premier temps en raison de leur séjour irrégulier pour ne pas avoir obtempéré à un ou plusieurs OQT, un certain nombre de ces personnes, notamment les ressortissants afghans, introduisent une nouvelle demande d'asile avec le faible espoir qu'elles pourront ainsi échapper à un rapatriement dans leur pays. Avec un succès assez limité, il faut le reconnaître. Un aspect problématique est le fait que la plupart des demandeurs d'asile qui introduisent une demande d'asile en centre fermé n'ont pas reçu directement de nouveau titre de détention au moment de l'enregistrement de leur demande d'asile. Ils restent donc détenus comme s'ils étaient des étrangers en séjour irrégulier alors que la procédure et les délais de détention relatifs aux demandeurs d'asile doivent également leur être appliqués. Le retard dans la délivrance du nouveau titre de détention peut alors avoir pour conséquence un dépassement de la durée de détention autorisée pour les demandeurs d'asile.

Ce type de situation a pu être observé à de nombreuses reprises dans le centre fermé de Vottem, où un visiteur a pu constater qu'un

demandeur d'asile écroué dans ce centre doit parfois attendre jusqu'à un mois entre l'enregistrement de sa demande d'asile et l'obtention d'un nouveau titre de détention.

Parmi les personnes ayant introduit une demande d'asile en centre fermé, on trouve également des étrangers qui n'avaient jamais introduit de demande d'asile sur le territoire, faute d'avoir eu l'opportunité de le faire puisqu'arrêtés dès leur arrivée dans notre pays. Au poste de police où ils ont été emmenés, ils n'ont pas pu faire enregistrer leur demande d'asile malgré le fait qu'ils en aient exprimé l'intention. Transférées du poste de police à un centre fermé, ces personnes s'y retrouvent enfermées comme des étrangers en séjour irrégulier. Lorsqu'elles parviennent à faire enregistrer leur première demande d'asile, elles se voient décerner un nouveau titre de détention motivé par le fait qu'elles auraient introduit une demande dans le but de reporter ou déjouer l'exécution d'une précédente mesure de détention.

VIS-À-VIS DES DEMANDEURS D'ASILE MIS À DISPOSITION DU GOUVERNEMENT

Mesure d'exception, la mise à disposition du gouvernement d'un demandeur d'asile était tombée quelque peu en désuétude jusqu'à fin 2015, début 2016. Elle avait ainsi été utilisée contre un ou des demandeur(s) d'asile rwandais soupçonné(s) d'avoir participé au génocide. Ou encore en 2008 à l'encontre d'un ressortissant irakien condamné à 54 mois de prison pour son implication dans une affaire de terrorisme et qui avait à sa « libération » introduit une demande d'asile de crainte d'être persécuté à son retour en Irak. Début 2016, nous avons pu prendre connaissance d'une décision d'enfermement d'un demandeur d'asile irakien écroué sur ordre du Secrétaire d'État à l'asile et à la migration au motif que le demandeur d'asile « *s'est rendu coupable le X/01/2016 de coups et blessures volontaires et dégradation de biens mobiliers avec violence ou menace résultant des blessures ou de maladies* ».

Le Secrétaire d'État ajoutait : « *que son comportement personnel démontre qu'il n'a aucun*

respect pour l'intégrité physique et psychique d'autrui » et « *qu'il résultait des faits précités que par son comportement personnel, il a porté atteinte à l'ordre public et à la sécurité nationale* ».

La décision était datée du lendemain de la survenance des faits incriminés dans un centre ouvert.

Quelques semaines plus tard, l'intéressé était libéré du centre fermé où il était détenu suite à l'octroi du statut de réfugié.

Quoi qu'on puisse penser de la figure juridique de la mise à disposition du gouvernement, la mesure prise en l'espèce apparaît disproportionnée par rapport aux faits reprochés, d'autant plus que la loi du 12 janvier 2007 portant sur l'accueil des demandeurs d'asile permettait de sanctionner d'exclusion temporaire (jusqu'à 30 jours) un demandeur d'asile présentant un comportement problématique. Depuis lors, cette loi a été réformée et permet même l'exclusion définitive du demandeur d'asile dans de pareilles circonstances.

DÉTENIR POUR DISSUADER PLUS QUE POUR ÉLOIGNER ?

Ces demandeurs d'asile sont-ils vraiment enfermés en raison du risque de fuite qu'ils présenteraient, ou plutôt du caractère potentiellement non-fondé de leur demande ? Dans cette dernière hypothèse, il s'agirait donc d'anticiper la mesure d'expulsion dont ils feront probablement l'objet.

La question se pose d'autant plus que le recours à la détention touche autant, sinon davantage, des demandeurs d'asile issus de pays pour lesquels le taux d'octroi d'une protection est élevé. Et qu'il arrive régulièrement que des demandes d'asile en centre fermé débouchent sur la reconnaissance du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire.

L'hypothèse que nous formulons à l'issue de ce chapitre est que, contrairement à ce qu'exige la loi, le choix d'enfermer un demandeur d'asile n'a finalement que peu à voir avec l'examen individualisé de sa situation ou avec un éventuel risque de fuite, ou encore avec l'anticipation que sa demande d'asile sera finalement refusée.

Le choix d'enfermer un demandeur d'asile semble obéir à des considérations bien plus générales, qui visent tantôt à réduire le flux de demandes de certaines nationalités, tantôt à répondre à des considérations de politique intérieure. Enfermer un maximum de demandeurs d'asile de telle ou telle nationalité, c'est donner un signal fort à leurs compatriotes signifiant que ceux-ci ne sont pas les bienvenus en Belgique, voire tenter de leur faire croire, parfois de manière très discutable, que leurs chances d'obtenir l'asile sont très faibles.

Pour ce faire, l'Office des étrangers cherchera, par exemple, à « Dubliner » le plus possible les demandeurs d'asile originaires d'un pays connaissant une forte augmentation des demandes de protection. La mesure de détention s'inscrit alors dans un arsenal de dissuasion. Cet arsenal recourt également à des courriers ciblés

du Secrétaire d'État à l'asile et à la migration aux nationalités visées. Sous couvert de les informer correctement, il leur adresse une menace à peine voilée: « sachez que votre demande d'asile pourra entraîner votre détention, voire votre expulsion forcée, mieux vaut passer votre chemin et renoncer à cette demande ». Lorsqu'après l'envoi du courrier, les mesures de détention tombent, l'effet dissuasif n'en est que plus fort.

Le recours aux mises à disposition du gouvernement de demandeurs d'asile impliqués dans des rixes en centre ouvert apparaît comme un message destiné à afficher une grande fermeté. Dans les faits, ces mesures de détention sont arbitraires. Leur pertinence et leur efficacité peuvent, elles aussi, être mises en question, dès lors que plusieurs des demandeurs d'asile visés par ces mesures ont été libérés quelques jours après avoir été enfermés, soit que parce que le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides a estimé fondé leur besoin de protection, soit à la suite d'une décision de la Chambre du Conseil ordonnant leur remise en liberté.

Quant à la détention quasi systématique des demandeurs d'asile frontière, elle semble obéir à des considérations pratiques pour l'Office des étrangers, à savoir la possibilité de les refouler sans frais et sans difficultés, en cas d'échec de leur demande d'asile. En effet, l'administration n'a pas à prendre en charge le coût du refoulement, ni à obtenir un laissez-passer du pays d'origine¹¹¹ et peut même demander à la compagnie responsable le remboursement des frais liés à la détention en centre fermé.

La pratique d'enfermement des demandeurs d'asile dépasse de loin le cadre strict prévu par la loi. Pourtant, la privation de liberté d'une personne qui s'avère effectivement éligible au statut de réfugié, et qui a éventuellement subi dans son pays de graves persécutions, fait courir un réel risque d'aggraver les séquelles liées à ces persécutions.

¹¹¹ La convention de Chicago sur le transport aérien prévoit qu'en cas de refus d'admission d'un passager, la compagnie aérienne ayant transporté le passager se doit de le ramener vers le pays où il a embarqué.

// B. L'ORDRE PUBLIC AU CŒUR DE LA POLITIQUE D'ENFERMEMENT

« *Interpeller les illégaux criminels, voilà ma priorité* »¹¹², déclare Theo Francken, Secrétaire d'État à l'asile et à la migration, en 2014. Dès le début de son mandat, il revendique clairement sa volonté de protéger l'ordre public et la sécurité nationale et ce, notamment, via l'expulsion des étrangers qui y ont porté atteinte.

La volonté politique ici exprimée n'est pas neuve car, dans sa dernière note de politique générale du 7 novembre 2013, l'ex-Secrétaire d'État Maggie De Block affirmait déjà qu'en matière de retour forcé, la priorité devait être donnée aux étrangers qui « *représentent une menace pour l'ordre public, ceux qui se rendent coupables d'incivilités ou de fraude sur le territoire* »¹¹³.

Ce qui les différencie peut-être, c'est la présence, dans la note politique de Theo Francken, d'un point spécifiquement consacré aux « *retours forcés des étrangers illégaux criminels* »¹¹⁴. De cette façon, ce dernier marque clairement son objectif : la politique de retour forcé doit viser prioritairement les étrangers dits criminels.

Deux constats, à travers ces déclarations brèves mais percutantes : d'une part, une tendance à réduire la politique d'expulsion aux étrangers ayant commis des actes répréhensibles pénalement, autrement dit une manière de justifier cette politique ; et, d'autre part, l'association récurrente des mots « étranger » et « criminel », tendant à assimiler le premier au second.

Mais que signifie « étranger criminel illégal » ? Une personne d'origine étrangère en séjour « illégal » ayant commis un délit, voire un crime ? Ou une personne en séjour « illégal » tout simplement, le séjour irrégulier étant toujours considéré par la loi belge comme un délit ? Lorsqu'un étranger en séjour irrégulier est soupçonné d'avoir commis un délit, peut-on le qualifier de criminel s'il n'a même pas été jugé ? En cas de condamnation et après qu'il ait purgé sa peine, peut-on encore considérer que cet étranger représente un danger pour l'ordre public ? En quoi l'Office des étrangers, administration sous la tutelle du SPF Intérieur, est-il compétent pour juger et qualifier ainsi les personnes ?

Enfin, quelle part de la population détenue en centre fermé les étrangers dans cette situation représentent-ils ? Trouve-t-on dans les centres fermés une majorité, ou du moins une proportion significative de ceux que plusieurs responsables politiques nomment les criminels « illégaux » ? Est-ce que cela justifie une extension du nombre de places en centre fermé ?

Dans le contexte actuel, il nous a semblé important, sur base des données chiffrées dont nous disposons et de nos observations dans les centres fermés, de confronter ces déclarations politiques à la réalité, en évaluant la présence de cas d'ordre public dans les centres fermés et l'usage qui est fait de cette notion d'ordre public au regard de ces discours.

¹¹² Le Vif/L'Express, 13.10.14, « Centres fermés : Theo Francken veut augmenter les expulsions d'illégaux criminels », in <http://www.levif.be/actualite/belgique/centres-fermes-theo-francken-veut-augmenter-les-expulsions-d-illegaux-criminels/article-normal-316365.html>.

¹¹³ Note de politique générale, partie asile et migration, Secrétaire d'État à l'asile et la migration, Maggie De Block, 07/11/2013.

¹¹⁴ Note de politique générale, Asile et Migration, Theo Francken, 28/11/2014.

LA PRÉSENCE DE CAS D'ORDRE PUBLIC DANS LES CENTRES FERMÉS

Les chiffres dont nous disposons pour évaluer la présence de « cas d'ordre public » dans les centres fermés indiquent qu'ils sont relativement peu nombreux, au regard de la priorité accordée par le gouvernement aux personnes représentant une menace pour l'ordre public.

Nous pouvons évaluer la présence dans les centres fermés de personnes présentant une problématique d'ordre public à partir de deux critères principalement : les titres de détention qui invoquent un motif d'ordre public et la présence de personnes ayant séjourné en prison par le passé.

LA PRÉSENCE DE DÉTENUS ARRÊTÉS POUR TROUBLE DE L'ORDRE PUBLIC ET TRAVAIL AU NOIR

Le rapport statistique présenté par l'Office des étrangers pour 2014 ne mentionnant aucune information à ce sujet, nous nous sommes référés à son rapport d'activités de 2013.

Ce rapport précise qu'en 2013, 542 personnes arrêtées dans le cadre de troubles à l'ordre public ont été écrouées dans un centre fermé. Ces 542 personnes représentent 15,5% des détenus en centre fermé. Le rapport ajoute que 402 personnes ont été arrêtées dans le cadre du travail au noir et ont également été écrouées en centre fermé où elles représentent 11,5% des détenus¹¹⁵.

LA PRÉSENCE D'EX-DÉTENUS DE DROIT COMMUN

D'après son rapport statistique de 2014, l'Office des étrangers a délivré 6.601 ordres de quitter le territoire à des étrangers se trouvant détenus dans des prisons du royaume et devant être libérés prochainement. 674 d'entre eux ont en outre reçu une décision de détention administrative, en vue d'être expulsés. Cette expulsion peut s'organiser directement à partir de la prison, à condition d'avoir lieu dans un délai de 7 jours¹¹⁶. Au-delà de ce délai, la personne est transférée vers un centre fermé.

Les rapports d'activités des cinq centres fermés pour 2014 nous informent qu'au total, 291 étrangers ont été transférés directement de la prison où ils avaient purgé leur peine vers un centre fermé. Ces détenus, communément appelés « SMEX », représentent 4,8% de l'ensemble des détenus en centre fermé pour cette année.

Le dernier rapport Myria consacré à la migration¹¹⁷ stipule qu'en 2015, ce sont 653 ex-prisonniers qui ont été transférés vers un centre fermé. 639 d'entre eux ont effectivement été expulsés du territoire.

Quant à l'Office des étrangers, son rapport statistique indique que sur les 8.070 décisions qu'il a prises à l'égard d'étrangers devant être libérés de prison, 1.434 décisions furent des décisions de mise en détention administrative¹¹⁸. Toutefois, le rapport n'indique pas combien de ces décisions ont été exécutées en centre fermé.

¹¹⁶ SPF Justice, Circulaire ministérielle n° 1815. Étrangers détenus, p.4.

¹¹⁷ *La migration en chiffres et en droits 2015*, op.cit., p. 239.

¹¹⁸ *Rapport statistique 2015 Office des étrangers*, p. 6.

¹¹⁵ *Rapport d'activités 2013 de l'Office des étrangers*, p.162.

COMMENTAIRES

Ces données nous montrent que les personnes arrêtées dans le cadre d'un trouble à l'ordre public ne représentent finalement qu'une minorité des détenus au sein des centres fermés. Si l'on ajoute aux 542 détenus arrêtés dans le cadre d'un trouble à l'ordre public les 291 détenus arrivés directement de prison, on peut considérer qu'en 2014, les personnes détenues en centre fermé ayant un passé judiciaire représentaient moins de 15% de l'ensemble de la population des centres fermés. On reste donc loin d'une catégorie majoritaire, même si on trouve de plus en plus d'ex-détenus « prison » dans les centres fermés.

Plus largement, on peut s'interroger quant au fondement des déclarations politiques qui tendent à présenter la détention administrative comme presque réservée aux étrangers délinquants ou « criminels ». Et ce d'autant plus que la plupart des personnes placées en centre fermé dans ce cadre ont purgé leur peine en prison et ne sont donc, en principe, plus des délinquants mais des ex-délinquants.

UNE APPROCHE ÉLARGIE DE L'ORDRE PUBLIC DANS LE RECOURS À LA DÉTENTION

Le motif d'ordre public est régulièrement invoqué par l'Office des étrangers pour justifier une décision de détention – tout comme l'OQT qu'elle accompagne –, en référence à des actes dont on perçoit difficilement la menace réelle pour l'ordre public.

Le cadre légal belge ne fournit pas de définition précise de ce qu'est l'ordre public. La définition de ce concept est jurisprudentielle et évolutive. Selon la Cour de cassation, l'ordre public concerne les « intérêts essentiels de l'État ou de la collectivité, ou (...) l'ordre économique ou moral de la société »¹¹⁹. Voilà des notions bien floues qui, de plus, évoluent avec le contexte sociétal. L'atteinte à l'ordre public peut ainsi couvrir un champ très large et relever de problématiques très diverses, parfois loin de ce que le sens commun appelle délinquance ou criminalité.

L'atteinte à l'ordre public, telle qu'interprétée par l'Office des étrangers, recouvre sans surprise une grande diversité de situations, parmi lesquelles les infractions graves et avérées, mais aussi d'autres situations dont le caractère dangereux pour l'ordre public n'est pas toujours évident, à savoir notamment : le travail non-déclaré, les mariages suspects et la fraude aux documents.

¹¹⁹ Cass., 9 décembre 1948, Pas., 1948, I, p. 699.

Le travail au noir est ainsi considéré par la Cour de cassation comme un danger pour l'ordre public et la sécurité nationale, justifiant une décision d'expulser l'intéressé sans délai¹²⁰. Un arrêt récent du CCE a confirmé cette interprétation, considérant notamment que le travail au noir pouvait constituer un motif d'ordre public et donc justifier l'OQT et l'enfermement.¹²¹ Un OQT sur cette base implique cependant un contrôle au cas par cas¹²², ainsi qu'une mise en balance, par l'Office des étrangers, de la protection de l'ordre public et des droits fondamentaux de la personne, tels que le droit à la vie familiale ou à un traitement digne¹²³.

L'infraction de faux et usage de faux constitue un autre motif d'ordre public invoqué par l'Office des étrangers. Un OQT assorti d'une décision de détention a ainsi été délivré à une personne qui était poursuivie pour avoir usé d'un faux passeport afin d'ouvrir un compte en banque. Le CCE a récemment suspendu en extrême urgence l'OQT qui avait mené en centre fermé la personne concernée par cette décision. La requérante avait deux passeports, l'un d'entre eux était entaché d'erreurs matérielles, mais elle n'en avait jamais fait usage (contrairement aux allégations de l'Office des étrangers)¹²⁴.

Le mariage de complaisance est également considéré comme relevant de l'ordre public. Un cas concret datant de 2016 atteste qu'un mariage blanc peut amener l'Office des étrangers à délivrer un OQT pour « contrariété à l'ordre public belge ». La personne visée a en outre reçu une interdiction d'entrée de 8 ans sur le territoire¹²⁵.

En vertu de la directive retour¹²⁶, l'Office des étrangers peut en effet interdire le retour sur le territoire belge à un étranger auquel il ordonne de quitter la Belgique. La durée d'interdiction doit tenir compte des circonstances propres à chaque situation individuelle¹²⁷. Elle peut dépasser 5 ans dès qu'un motif d'ordre public est invoqué dans l'OQT.

La loi prévoit aussi des arrêtés ministériels de renvoi et des arrêtés royaux d'expulsion. Ces arrêtés donnent au Ministre ou au Roi le pouvoir de renvoyer de Belgique une personne qu'il estime représenter une menace réelle et actuelle pour l'ordre public et/ou la sécurité nationale. Peuvent être concernés par cette mesure tous les étrangers, même s'ils sont en séjour régulier en Belgique depuis 10 ans au moins, s'ils remplissent les conditions pour acquérir la nationalité belge, s'ils sont mariés à un(e) Belge ou encore s'ils se trouvent en « *incapacité permanente de travail liée à une maladie professionnelle ou un accident de travail.* »¹²⁸

COMMENTAIRES

Contester l'interprétation extrêmement large de l'Office des étrangers sur une base légale n'est pas chose aisée, la notion d'ordre public n'étant pas précisément définie dans la législation belge. Nous pouvons cependant nous appuyer sur plusieurs références légales, au niveau européen.

120 Cass., 2 janvier 2013, P.12.2019.F/4.

121 CCE, arrêt n°167 241 du 9 mai 2016, dans l'affaire 188 166 / III.

122 C. Morjane, « Le contrôle de la détention administrative des étrangers par les juridictions d'instruction », R.D.E., 2013, n°173.

123 CE, 14 décembre 2001, n° 101.887.

124 CCE, arrêt n° 164 475 du 21 mars 2016, dans l'affaire 185 984/ VII.

125 Pour des raisons évidentes de confidentialité, nous ne pouvons donner la source d'une affaire en cours de procédure.

126 Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, 16 décembre 2008.

127 Art. 11,2 de la Directive « retour », op.cit.

128 Art. 21.

L'IDÉE DE MENACE RÉELLE EN DROIT EUROPÉEN

La directive européenne relative aux droits des citoyens européens balise les mesures d'ordre public comme suit : « *Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. (...) Le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société* ». ¹²⁹

On peut raisonnablement s'interroger sur la proportionnalité d'une décision de détention motivée par « l'ordre public » pour une personne arrêtée alors qu'elle travaillait au noir, par exemple, et ce *a fortiori* lorsque cette personne a une vie familiale en Belgique. On peut aussi s'interroger sur la gravité de la menace représentée effectivement par cette personne pour la société.

Cette interprétation extensive de l'ordre public entre aussi en contradiction avec la jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). Dans un premier temps, la Cour estime que les restrictions au droit de libre circulation sur base de condamnations pénales ne sont légitimes qu'en cas de « *comportement personnel constituant une menace actuelle pour l'ordre public* », et précise ensuite que l'autorité nationale ne peut recourir à la notion d'ordre public que si le comportement de l'intéressé représente une « *menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société (...) en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi* » ¹³⁰. Cette jurisprudence ne s'applique pas qu'aux citoyens de l'Union européenne, puisque la Commission européenne ¹³¹ considère que la condition d'une menace réelle et actuelle doit être étendue au contexte du regroupement familial entre ressortissants de pays tiers ¹³².

Y-a-t-il vraiment une « *menace réelle* » pour l'ordre public quand un sans-papiers travaille au noir, lorsqu'il a contracté ou tenté de contracter un mariage dit de complaisance, ou encore lorsqu'il a produit un faux passeport pour ouvrir un compte en banque ? Sans pour autant les banaliser, ne faut-il pas analyser ces pratiques avant tout comme des stratégies de survie ? Une personne qui a purgé sa peine demeure-t-elle une « *menace actuelle* » lorsqu'elle sort de prison ?

¹²⁹ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, 29 avril 2004.

¹³⁰ CJUE, Régina c. Pierre Bouchereau, 27 octobre 1977, C-30/77. Voir aussi CJUE, Calfa c. Grèce, 19 janvier 1999, C-348/96 ; CJUE, Commission c. Espagne, 31 janvier 2006, C-503/03.

¹³¹ Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, 3 avril 2014, COM(2014) 210 final.

¹³² En application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial.

ENTRE ORDRE PUBLIC ET DROIT À LA VIE FAMILIALE

La Cour EDH appelle, quant à elle, à mettre en balance la menace représentée pour l'ordre public et la vie familiale de la personne détenue sur cette base¹³³. Si la Cour n'interprète pas l'article 8 de la CEDH comme donnant droit au séjour (cf. chapitre III), elle a tout de même établi des critères permettant aux autorités d'apprécier si l'expulsion est nécessaire et proportionnée, au regard de l'ingérence qu'elle représenterait pour la vie privée ou familiale de la personne. Parmi les critères à prendre en compte figurent notamment: « *La durée du séjour de l'intéressé dans le pays dont il doit être expulsé; la situation familiale du requérant et notamment, le cas échéant, la durée de son mariage [ainsi que] d'autres facteurs témoignant de l'effectivité d'une vie familiale au sein d'un couple; la question de savoir si des enfants sont issus du mariage et, dans ce cas, leur âge ; la gravité des difficultés que le conjoint risque de rencontrer dans le pays vers lequel le requérant doit être expulsé ; l'intérêt et le bien-être des enfants, en particulier la gravité des difficultés que les enfants du requérant sont susceptibles de rencontrer dans le pays vers lequel l'intéressé doit être expulsé ; et la solidité des liens sociaux, culturels et familiaux avec le pays hôte* »¹³⁴.

Force est de constater qu'en cas de problème d'ordre public, l'Office des étrangers fait fi de l'examen de la situation spécifique de la personne et n'évalue nullement la proportionnalité de la mesure par rapport à l'objectif poursuivi. La mention d'« ordre public », qu'il y ait famille ou non, engendre d'office un OQT.

Quant à la possibilité d'accompagner l'OQT d'une interdiction d'entrée sur le territoire belge, l'Office des étrangers ne respecte pas la jurisprudence de la Cour EDH. Dès qu'une menace pour l'ordre public est établie, l'Office des étrangers délivre des interdictions d'entrée pouvant dépasser 5 ans et ce, sans avoir analysé réellement la situation de la personne détenue (son niveau d'intégration, sa vie familiale...). La durée de l'interdiction d'entrée est souvent portée à son maximum.

LA DOUBLE PEINE POUR LA PERSONNE QUI A ÉTÉ CONDAMNÉE

On parle de double peine pour l'étranger qui perd son droit de séjour à l'issue de sa condamnation pénale, et se voit à nouveau privé de liberté – cette fois sur base administrative – alors qu'il a déjà purgé sa peine.

L'enfermement et l'expulsion des étrangers qui séjournaient régulièrement sur le territoire jusqu'à leur condamnation, parce qu'ils ont commis un délit (allant de la fraude aux documents aux crimes graves, en passant par le travail au noir) posent plusieurs problèmes d'un point de vue légal. Ces mesures créent une discrimination de fait entre le Belge qui a purgé sa peine et l'étranger qui, lui aussi, a payé sa dette à la société mais qui n'est pas considéré comme ré-insérable, et qui perd donc son titre de séjour. Cela crée aussi une discrimination dans le droit à la vie familiale et au mariage étant donné que la personne expulsée verra sa vie privée mise à mal par cette séparation, alors que le Belge qui a purgé sa peine pourra quant à lui retrouver sa famille¹³⁵. Quant au principe de proportionnalité, exigeant la mise en balance de l'ordre public et du droit à la vie familiale, il n'est par ailleurs pas respecté. Enfin, le droit d'être entendu est mis à mal étant donné que l'OQT pour motif d'ordre public est remis à la personne sans que celle-ci n'ait la garantie de pouvoir se défendre devant un juge. Elle a droit à un recours devant le CCE, mais celui-ci n'est pas systématique, ne porte que sur la légalité de l'expulsion (pas sur son

¹³³ Art. 8 de la CEDH.

¹³⁴ Cour eur. D.H., Üner c. Pays-Bas, 18 octobre 2006, 46410/99 ; Cour EDH., Udeh c. Suisse, 16 avril 2013, 12020/09 cité par le Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, rapport annuel 2013, Migratio, p. 199.

¹³⁵ Art. 14 et 5 de la CEDH.

opportunité) et n'est en principe pas suspensif (cf. chapitre III).

Quant aux personnes sans papiers se retrouvant en centre fermé sur base d'un motif d'ordre public, relevons que la sanction administrative infligée ne fait pas l'objet d'un procès en bonne et due forme : la personne est déclarée sans-papiers par une administration et ne bénéficie donc pas des garanties procédurales assurées par un organe de justice. Elle est expulsée (et parfois enfermée au préalable) sans jugement sur son acte.

Enfin, l'étranger représenterait-il, contrairement au Belge, toujours une menace « réelle » et « actuelle »¹³⁶ pour la société, s'il a purgé sa peine ?

« En tant que visiteur accrédité en centre fermé, j'ai eu l'occasion de rencontrer et de faire le suivi d'un détenu dont la situation représente un cas flagrant des pratiques dénoncées dans ce chapitre. Ce détenu, marié à une Belge depuis 2008 et père de 3 enfants, fut auparavant condamné pour divers délits. Dans ce cadre, le Ministre a décidé de lui délivrer un arrêté ministériel de renvoi assorti d'une interdiction d'entrée de 10 ans courant jusqu'en 2017. Néanmoins, une libération conditionnelle lui sera accordée par le Tribunal d'application des peines (TAP), qui estimera notamment que son ancrage social et familial lui permettent de se réinsérer dans la société. Ce Monsieur obtiendra alors une carte F (droit de séjour sur base d'un regroupement familial) jusqu'en 2016, moment où il devra renouveler sa carte. C'est à ce moment-là que l'Office des étrangers décidera pourtant de lui délivrer un OQT avec décision de maintien en centre fermé. En effet, l'Office des étrangers estime que ce Monsieur devrait rentrer dans son pays d'origine pour attendre la fin de l'interdiction d'entrée et, à son issue, introduire une nouvelle demande de regroupement familial.

Actuellement, un recours contre ce refus de renouvellement de la carte est toujours pendant et a déjà été déclaré recevable par le Conseil d'État.

Lorsqu'une personne, qui a certes connu des problèmes d'ordre public mais dont un tribunal a estimé qu'il ne représentait plus une menace pour la société, se voit à nouveau détenue pour des raisons administratives au point d'entraver sa vie familiale, on peut sérieusement s'interroger quant à la légitimité de l'action de l'Office des étrangers. »

¹³⁶ CJUE, Régina c. Pierre Bouchereau, 27 octobre 1977, op.cit.

FORGER UNE IMAGE DE L'ÉTRANGER CRIMINEL

Les discours politiques et médiatiques associant de manière récurrente les termes d'« étranger », d'« illégal » et de « criminel » sont sous-tendus par une approche extrêmement large de la notion d'ordre public par l'Office des étrangers qui envoie en centre fermé, sous prétexte d'« ordre public », des personnes qui n'ont commis d'autre délit que celui de travailler au noir, de ne pas avoir montré leur vrai passeport ou de s'être marié avec une personne belge. Le comble est qu'au final, la part de personnes relevant de cette catégorie dans les centres fermés est relativement marginale, au regard de l'objectif annoncé d'expulser en priorité les « illégaux criminels ». Ce qui apporte du crédit à la thèse que l'enjeu principal de ces discours relève surtout du symbolique, de l'image que l'on entend donner de l'étranger.

Depuis 2014, trois opérations « Gaudi » ont eu lieu. « Gaudi » vient de « gauw dief », qui signifie « voleur à la tire ». Ainsi, à la demande du Secrétaire d'État à l'asile et à la migration, l'Office des étrangers et les services de police ont mis en place ces trois opérations visant à arrêter les « délinquants » en séjour irrégulier et à les rapatrier vers leur pays d'origine. En 2015, 1.020 « délinquants » en séjour irrégulier ont été placés en centre fermé, contre 694 en 2014, soit une hausse de 47 %. Parmi le millier de personnes interceptées, 78 % ont été rapatriées¹³⁷. Theo Francken se félicite de ces opérations qui marqueraient la fin d'une soi-disant impunité et une certaine efficacité, le nombre de vols ayant chuté depuis lors, d'après les statistiques disponibles¹³⁸.

137 La Libre Belgique, 5 avril 2016, « Pas de quartier pour les délinquants en séjour illégal » : <http://www.lalibre.be/actu/belgique/pas-de-quartier-pour-les-delinquants-en-sejour-illegal-5702a63a35708ea2d4359ecb>

138 « En 2014, 1 658 voleurs à l'étalage, 893 pickpockets et 373 voleurs usant de violence ont été interceptés, dont il s'est avéré qu'ils étaient en séjour illégal. En 2015, ces chiffres étaient déjà nettement inférieurs avec 1 434 voleurs à l'étalage (- 14 %), 696 pickpockets (- 22 %) et 314 voleurs usant de violence (- 16 %) interceptés et remis à l'Office des étrangers parce qu'en séjour illégal. »

Mais le lien qu'il crée entre délinquance et séjour irrégulier est dangereux. Il participe de cette idée que l'étranger sans-papiers est forcément un voleur et un délinquant à expulser d'urgence, pour protéger l'ordre public. La médiatisation de ces opérations Gaudi, sans recul critique, a largement renforcé ce raccourci en vogue¹³⁹. La presse a embrayé; un journal a ainsi repris sous la rubrique « sécurité » une brève sur le sujet¹⁴⁰.

Martine Vandemeulebroucke, bloggeuse pour Amnesty International, résume très bien le malaise qui nous prend face à de telles opérations. Selon elle, Theo Francken « a voulu démontrer que les « illégaux » sont en soi des « criminels ». Que les gens ont donc raison d'avoir peur des étrangers, demandeurs d'asile et autre sans-papiers ». Et elle enchaîne sur les amalgames entre catégories de migrants : « Il mélange tout : les vrais sans-papiers qui séjournent de manière illégale dans le pays, les demandeurs d'asile (qui ne sont pas des « illégaux »), ceux qui attendent leur régularisation, les étrangers en séjour légal. » Ce qui permet d'étendre le qualificatif de criminel à tous les étrangers. Par contre : « Il ne dit rien à propos des Belges qui ont été interceptés et quand un journaliste lui demande ce chiffre-là, il s'énerve : les Belges, ce n'est pas son boulot, c'est celui du Ministre de l'intérieur. Le chiffre essentiel pour lui, c'est que 149 étrangers sont ou vont être expulsés. Vite. Et qu'il a pu ainsi 'contribuer à la sécurité de la population' »¹⁴¹.

139 La Libre Belgique, op.cit.; Le Soir (Belga), 30 novembre 2015, « Theo Francken s'attaque une nouvelle fois aux délinquants en situation irrégulière » : <http://www.lesoir.be/1056586/article/actualite/fil-info/fil-info-belgique/2015-11-30/theo-francken-s-attaque-une-nouvelle-fois-aux-delinquants-en-sit>; Het laatste nieuws, 13 juillet 2015, « Tweede Gaudi-actie haalt 520 illegalen van straat » : <http://www.hln.be/hln/nl/957/Binnenland/article/detail/2393117/2015/07/13/Tweede-Gaudi-actie-haalt-520-illegalen-van-straat.dhtml>; De Standaard, 3 février 2015, « Gauwdiefactie groot succes » : http://www.standaard.be/cnt/dmf20150203_01508625; etc.

140 Le Soir, 3 et 4 janvier 2015, « Francken veut hâter le renvoi des voleurs sans papiers – SECURITE ».

141 Amnesty International, le blog de Martine Vandemeulebroucke, 6 février 2015, « Gaudi et les architectes de la peur », in <http://www.amnesty.be/je-veux-m-informer/nos-blogs/le-blog-de-martine-vandemeulebroucke/article/gaudi-et-les-architectes-de-la>.

Les mots choisis et les actions mises en place contribuent à cette construction d'une image négative de l'étranger. Il devient dès lors facile de justifier l'existence des centres fermés, où sont incarcérés d'une part une minorité d'étrangers ayant commis des délits des plus graves aux plus insignifiants et, d'autre part, une majorité de demandeurs d'asile et d'étrangers n'ayant d'autre tort que de ne pas avoir de papiers. Mais en Belgique, il est légal, sous certaines conditions, d'enfermer les personnes, simplement parce qu'elles n'ont pas de papiers. Pourtant, rappelons-le, aucun être humain n'est « illégal », seuls les faits peuvent l'être.

RECOMMANDATIONS





Sur base des divers constats formulés dans cet état des lieux, nos associations ne peuvent que s'interroger sur la compatibilité de dispositifs tels que les centres fermés avec le respect des droits, voire questionner fondamentalement leur bien-fondé et leur légitimité. Ensemble, elles formulent une série de recommandations et demandent au gouvernement de s'y atteler urgemment. Au nom des droits, de la dignité de tous et toutes, et de la démocratie.

Conscients que la suppression des centres fermés ne se réalisera pas à court terme, et devant la persistance et l'ampleur de l'estompement de la norme que nous constatons en détention, nous sommes contraints d'en appeler au respect des grands principes suivants :

1. **Le respect de la liberté comme principe fondamental** de toute politique, tant sur le plan législatif que dans la pratique de l'administration.
2. **Le respect de l'État de droit**, qui implique que lorsqu'une personne n'est pas ou plus dans les conditions justifiant sa détention, elle soit immédiatement remise en liberté.
3. **Le respect du principe de non-refoulement**, qui interdit le renvoi d'une personne vers un pays où elle court un risque de traitements inhumains et dégradants.

Par ailleurs, il nous semble urgent et essentiel de demander :

1. L'instauration d'un dispositif d'évaluation des vulnérabilités, de sorte **que ne soient jamais détenues les personnes identifiées légalement comme vulnérables**, à savoir : les mineurs accompagnés, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, et les personnes qui ont été victimes de tortures, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle. En effet, la détention de ces personnes est susceptible de constituer, en elle-même, un traitement inhumain et dégradant.
2. **Une interdiction de principe du recours à la détention pour les demandeurs d'asile.**
3. L'inscription dans la loi de **l'interdiction de détenir des enfants**, ainsi que des familles avec enfants mineurs.
4. Qu'il soit mis **fin à la séparation des familles** dans le cadre de la politique d'éloignement.
5. **Le respect du principe de proportionnalité dans toute décision de détention**, au regard des droits fondamentaux que sont le droit à la liberté, le droit à un recours effectif, le droit à vivre en famille et l'interdiction de traitements inhumains et dégradants.
6. **L'instauration d'un mécanisme indépendant et efficace de contrôle** de tous les lieux de privation de liberté – y compris les centres fermés –, conformément à l'OPCAT¹⁴², qui n'a toujours pas été ratifié par la Belgique.

¹⁴² Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Ce protocole, signé par la Belgique mais pas encore ratifié, a pour objectif l'établissement d'un système de visites régulières, effectuées par des organismes internationaux et nationaux indépendants, sur les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, afin de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

- 7. Une réduction maximale de la durée effective de la détention**, impliquant l'interdiction de la « remise des compteurs à zéro » par l'administration (lors du renouvellement des titres de détention).
- 8. L'instauration d'un contrôle judiciaire automatique de la détention**, qui soit suspensif et régulier, et qui porte non seulement sur la légalité, mais aussi sur l'opportunité de la détention.
- 9. Une information effective et rapide** des détenus et de leur avocat au sujet de toutes les décisions les concernant.
- 10. Un accès à une aide juridique de qualité** pour l'ensemble des personnes détenues en centre fermé.
- 11. L'inscription dans un texte de loi des critères concrets de définition de l'ordre public**, et qu'il soit mis fin à tous discours et pratiques susceptibles de créer un amalgame entre migration et ordre public.
- 12. La publication annuelle d'un rapport global et exhaustif relatif aux centres fermés et aux expulsions d'étrangers.**

REMERCIEMENTS



Les rédacteurs de ce rapport souhaitent remercier les visiteurs accrédités de Caritas international, du Jesuit refugee service, de Vluchtelingenwerk Vlaanderen, des associations Point d'appui et Aide aux personnes déplacées, qui se rendent chaque semaine dans les différents centres fermés du pays.

Leur capacité d'écoute et l'empathie dont ils font preuve leur permettent de gagner dans un très grand nombre de cas la confiance des détenus. La retranscription aussi fidèle que possible de ce qu'ils ont vu, entendu, appris dans des fiches individuelles complétées après chaque visite permet de comprendre combien le système de la détention au sein des centres fermés n'accorde pas ou si peu de place au vécu et à la vulnérabilité des détenus, aux liens qu'ils ont avec la Belgique; la considération primordiale étant de s'assurer que la machine à expulser soit toujours plus efficace.

L'enfermement blesse et abîme ceux qui le subissent directement, mais aussi un très grand nombre de personnes qui restent à l'extérieur des centres fermés et qui sont liées aux détenus. On pense naturellement aux familles, conjoints, fiancés, enfants ou parents des détenus, qui partagent l'angoisse et la détresse vécues par leur proche.

Les visiteurs sont eux-mêmes régulièrement touchés par l'extrême détresse des personnes qu'ils rencontrent. Ils font de leur mieux pour alléger quelque peu celle-ci par leur écoute, mais aussi par les menus services qu'ils peuvent rendre aux détenus : contacter un proche, faire office d'intermédiaire avec un avocat, un notaire, un médecin, obtenir une information auprès de l'assistant ou du directeur du centre.

Malgré un contexte décourageant, caractérisé par une politique répressive, permettant peu de libérations – même quand la loi la requiert –, et par un discours politique qui considère l'étranger détenu en centre fermé comme un abuseur d'hospitalité ou un danger sociétal, les visiteurs accrédités poursuivent leur mission avec une humanité et une persévérance qui forcent le respect.

Les rédacteurs de ce rapport remercient naturellement les milliers de détenus rencontrés par les visiteurs toutes ces années durant. Ils tiennent à exprimer leur solidarité à l'égard de tous les détenus qui leur ont fait confiance malgré le peu qu'ils pouvaient leur apporter. Ils leur ont ainsi permis de collecter au fil des ans une somme importante d'informations. Ces personnes, par leur témoignage, nous confirment sans cesse la nécessité de poursuivre notre plaidoyer contre le recours à la détention à des fins de gestion des flux migratoires. La privation de liberté, aujourd'hui comme hier, fait mal. Elle ne devrait jamais être banalisée ou instrumentalisée à des fins politiques.



caritas
international.be

CIRÉ
coordination et initiatives
pour réfugiés et étrangers



LA LIGUE
DES DROITS
DE L'HOMME



Vluchtelingenwerk
VLAANDEREN